

HUKUM ANTIDUMPING DI INDONESIA

Yulianto Syahyu

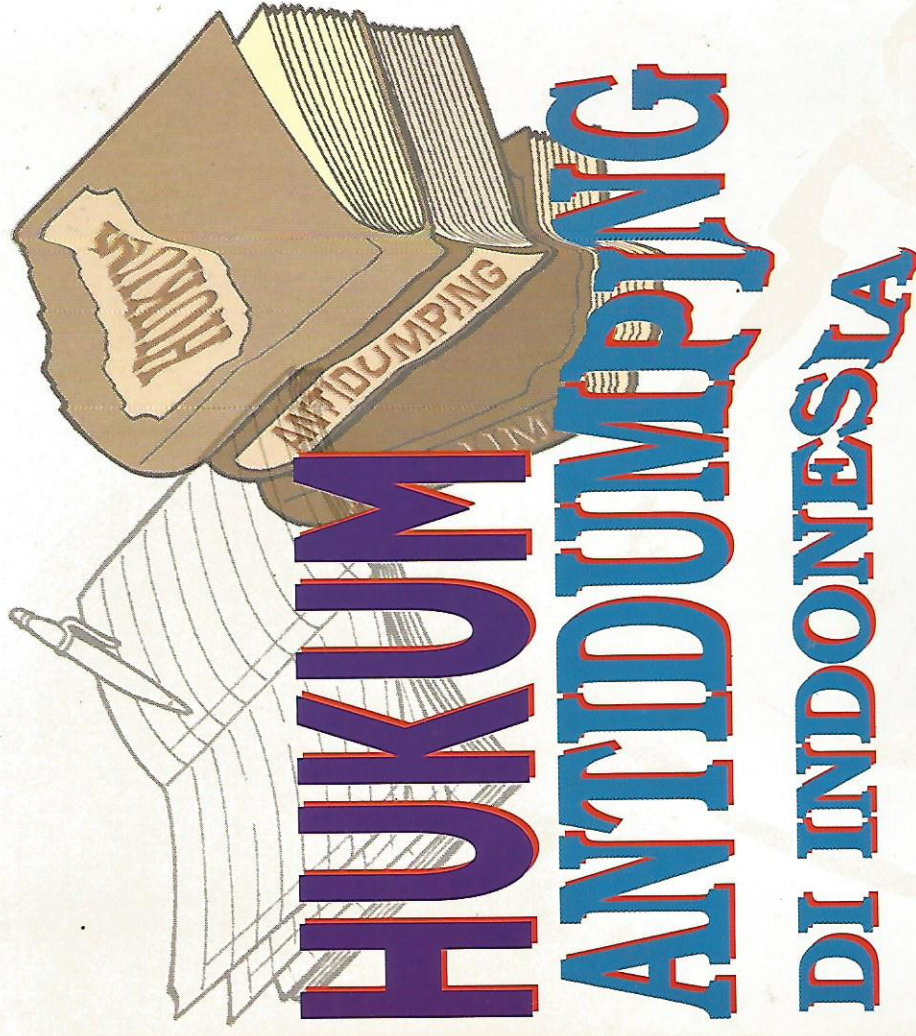
Ketatnya persaingan perdagangan antarbangsa mengakibatkan kecenderungan dalam perdagangan internasional semakin terbuka dan kecenderungan untuk meningkat. Kehadiran suatu perangkat hukum mengatasi berbagai persoalan dalam perdagangan transnasional merupakan sebuah keniscayaan. Perangkat ini dikenal juga dengan istilah antidumping (*antidumping code*).

Hukum antidumping sebagai perangkat untuk mengontrol dumping hendaknya melindungi kepentingan pengusaha nasional produsen dan juga masyarakat selaku konsumen. Dalam buku ini mengupas hukum antidumping di Indonesia sebagai panduan praktis dilanjutkan dengan suatu analisis sehingga dapat bermanfaat bagi pelaku bisnis dalam perdagangan internasional. Buku yang ini Anda ini juga mengupas tentang pengertian dumping, perbedaan dengan beberapa negara, dampak dari praktik dumping, serta praktiknya, serta juga dilengkapi dengan UU No. 10 Tahun 1997 tentang Kepabeanan dan PP No. 35 Tahun 1996 tentang Bea Masuk dan Bea Masuk Imbalan.

Buku ini layak sebagai pegangan wajib bagi praktisi hukum serta para dosen dan mahasiswa, ataupun Anda yang berminat dengan bisnis dan hukum perdagangan internasional. Karena saat ini mau atau tidak, kita akan terlibat dalam perdagangan internasional (Globalisasi), AFTA, NAFTA, dan lain sebagainya.



SERI HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL



Analisis dan Panduan Praktis



Yulianto Syahyu

**HUKUM ANTIDUMPING
DI INDONESIA
ANALISIS
DAN
PANDUAN PRAKTIS**

Yulianto Syahyu, SH. MH.

HUKUM ANTIDUMPING DI INDONESIA

Analisis dan Panduan Praktis

Oleh : Yulianto Syahyu, SH. MH.

Cetakan ke I : Januari 2004
Editor : Risman F. Sikumbank
Tata Letak : Ghalia Indonesia
Tata Muka : Ghalia Indonesia
Diterbitkan oleh : Penerbit Ghalia Indonesia
Jl. Mesjid Alhidayah No. 5, Pejaten Barat
Jakarta 12510
Telp. (021) 7984325 – 8581814, Fax. 7984325
E-mail: ghalia_ind@cbn.net.id



GHALIA INDONESIA IA

Jl. Mesjid Alhidayah No. 5 Pejaten Barat, Jakarta 12510,
Telp. (021) 7984325 – 8581814 Fax: 7984325;
E-mail: ghalia_ind@cbn.net.id

ISBN : 979 - 450 - 475 - 0

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002. Dilarang memperbanyak/menyebarluaskan dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit Ghalia Indonesia

Kantor Cabang Pemasaran

Surabaya : Jl. Biliton 73, Telp. (031) 5017134 – 5453418 – 5340458
Bandung : Jl. Maskumambang No. 25, Telp. (022) 7303635
Yogyakarta : Jl. Sugeng Jeroni No. 8, Telp. (0274) 373961 – 3872208, Fax: (0274) 387209
Semarang : Jl. Jangli No. 1A, Telp. (024) 415523
Palembang : Jl. Inspektur Marzuki No. 53, Pakjo, Telp. (0711) 411973
Pekanbaru : Jl. Amilin No. 27, Kampung Tengah – Sukajadi, Telp. (0761) 22665
Medan : Jl. Durung No. 98B, Medan 20222, Telp. (061) 630914
Malang : Jl. Bunga Cengkeh No. 19, Telp. (0341) 492116

KATA PENGANTAR

Berangkat dari sebuah opini penulis pada sebuah mass media, setelah melalui penelusuran literatur dan penelitian akhirnya penulis mengembangkan opini tersebut menjadi buku ini. Penulis tertarik untuk mengkaji persoalan ini, karena dengan dimulainya pemberlakuan AFTA tahun 2003 ini, melengkapi keikutsertaan Indonesia dalam kancah perdagangan bebas antarbangsa-bangsa, baik dalam kerangka regional maupun global. Ketatnya persaingan perdagangan antarbangsa-bangsa mengakibatkan frekuensi kecurangan dalam perdagangan internasional memungkinkan untuk meningkat. Hukum antidumping sebagai perangkat untuk mengkonter praktik dumping hendaknya melindungi kepentingan pengusaha nasional selaku produsen dan juga masyarakat selaku konsumen. Dalam buku ini, penulis akan mengupas hukum antidumping di Indonesia, sebagai panduan praktis yang dilanjutkan oleh suatu analisis sehingga dapat bermanfaat bagi kalangan pelaku bisnis dalam perdagangan internasional dan para akademisi maupun para pengambil kebijakan perdagangan internasional.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Hikmahanto Juwana SH, LLM, PhD, Prof. Erman Rajagukguk SH, LLM, PhD, Prof. Abdul Bari Azed, SH, MH, Prof. DR. Valerie JL. Kriekhoff SH, MA., Prof. DR. Arifin P. Soeriaatmadja, SH, Prof. Ari Sukanti Hutagalung, SH, MLI, Prof. Jimly Asshiddiqie, SH, MH., DR. Jufrina Rizal, SH, MA, DR. Syofyan Djalil, SH, LLM, MALD, DR. Rifal Ka'bah, MA, DR. A. Suparman, MSc, Prof. DR. Aloysius Uwiyono, SH, MH, DR. Cita Citrawinda Priapantja, SH, MIP, DR. Syamsul Maarif, SH, LLM, A. Zen Umar Purba, SH, LLM, Winarno Yudho, SH, MA, DR. Satya Arinanto, SH, MH, DR. Yunus Husein, SH, LLM, DR. Zulkarnain

Sitompul, SH, LLM, DR. Inosentius Samsul, SH, MH, Agus Brofosusilo, SH, MA. yang telah membekali ilmu dan pengetahuan kepada penulis sehingga tersusunnya buku ini.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Bapak Pariang Simanjuntak, SE, dan Ibu Sriwarni, SH serta seluruh staf dan jajaran Komite Antidumping Indonesia yang telah banyak memberi bahan masukan pada penulis untuk melengkapi bahan dan data dalam penulisan buku ini.

Selanjutnya ucapan terima kasih kepada Bapak Ir. Aburizal Bakrie beserta Pengurus KADIN Indonesia serta ibu Tri Lestari dan Bapak Supardi. Demikian juga ucapan terima kasih kepada Bapak Octoviatius Geuther dan Bapak Firdaus Mappaturung dari PT. Indofood Sukses Makmur Tbk. (Bogasari Flour Mills) serta kepada Ibu Ratna Sari Loppies dan Bapak Hartono Soetowidjojo, SH dari Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO) yang menyediakan waktu untuk wawancara dengan penulis tentang hukum antidumping dari perspektif produsen. Dan juga penulis ucapkan terima kasih kepada Bapak Sudaryatmo, Bapak Muhammad Ichsan, SH dari YLKI yang telah memberikan gambaran tentang hukum antidumping dari perspektif perlindungan konsumen. Selanjutnya ucapan terima kasih kepada Bapak Nudirman Munir, SH. MA., Bapak Partanto, SH. LLM, Bapak A. Setiadi, SH yang telah memberikan pandangan-pandangannya tentang implementasi hukum antidumping dalam praktik.

Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada DR. Yul Femi, DR. Ernawati, DR. Hermayulis dan kakanda Dra. Eni Rosda MPsi, DR. Ilza Wahyuni Erwan serta Adinda Nico Masri SH. Ucapan terima kasih penulis tujukan kepada mereka melalui diskusi dan hubungan kakak-adik penulis telah mendapat masukan dan pelajaran yang sangat berarti kusuk berkarya dan berbuat baik bagi sesama.

Akhirulkalam, penulis ucapkan terima kasih kepada rekan-rekan sejawat dan semua pihak yang telah banyak membantu dan memberikan sumbangan pikiran hingga selesainya penulisan

buku ini. Penulis mendambakan kritikan dan saran dari segenap pihak taulan, sehingga tulisan ini dapat disempurnakan di kemudian hari.

Jakarta, April 2003

Penulis

Pengantar

Dalam era global dewasa ini, telah terjadi peningkatan yang sangat tajam atas perdagangan internasional. Para pelaku usaha di satu negara berlomba-lomba untuk mendapatkan akses pasar dan mendominasi pasar dari negara lain. Dalam proses tersebut tidak sedikit pelaku usaha yang melakukan tindakan-tindakan yang curang. Pelaku usaha asing akan menjatuhkan harga barangnya dengan tujuan agar barang yang dihasilkan oleh industri dalam negeri tidak mampu bersaing. Sebagai akibat industri dalam negeri akan hancur dan gulung tikar. Bila ini terjadi, pelaku usaha asing akan menaikkan harga mereka dan pada gilirannya mereka akan mendapatkan pangsa pasar baru. Praktek demikian dianggap sebagai *unfair trade* (perdagangan curang).

Free fight liberalism dalam dunia perdagangan internasional memang kerap terjadi dan dampak yang diakibatkan sangat negatif. Untuk menghilangkan dampak negatif tersebut, sudah lama masyarakat internasional memberi sanksi. Salah satunya adalah pengaturan tentang antidumping yang menjadi topik buku ini sebagaimana diatur dalam *The General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

Buku ini membahas tentang pengaturan Antidumping di Indonesia sehingga industri dalam negeri tidak hancur karena ulah pelaku usaha asing yang melakukan praktek perdagangan curang.

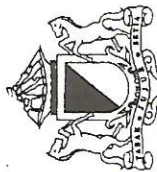
Saya menyambut gembira buku hasil karya Saudara Yulianto Syahyu, SH.MH., dengan harapan dapat memberi pencerahan bagi para pembacanya. Buku ini menambah jumlah buku yang membahas masalah perdagangan internasional dalam bahasa Indonesia yang harus diakui sangat minim di Indonesia. Oleh karenanya saya menaruh harapan besar atas terbitnya buku ini.

Saya berharap buku ini dapat bermanfaat bagi sidang pembacanya.

Jakarta, 19 Nopember 2003



Hikmahanto Juwana
Guru Besar
Hukum Ekonomi Internasional
Fakultas Hukum
Universitas Indonesia



KAMAR DAGANG DAN INDUSTRI INDONESIA
(Indonesian Chamber of Commerce and Industry)

Menara Kadin Indonesia Lt. 29, Jl. H.R. Rasuna Said X-5 Kav 2-3 - Jakarta 12950
Tel. : (62-21) 5274485, 916 5535, Fax. : (62-21) 5274485, 5274489
E-mail : adm-dj@kadin-id.or.id, info.kadin@kadin-id.or.id

SAMBUTAN

Untuk mempersiapkan perekonomian nasional agar memiliki daya saing yang tangguh dengan sebaik-baiknya dalam rangka pelaksanaan *Asean Free Trade Arrangement* (AFTA), yang kemudian berkembang menjadi kesepakatan negara-negara ASEAN untuk mewujudkan *Asean Economic Community* secara bertahap, dan sekaligus tetap berada dalam koridor aturan perdagangan internasional *World Trade Organization* (WTO), diperlukan suatu perangkat atau instrumen kebijaksanaan perdagangan internasional, antara lain meliputi kebijaksanaan *Safeguarding*, kebijaksanaan Anti Dumping dan kebijaksanaan Anti Subsidi. Perbedaan kebijaksanaan tersebut terutama terletak pada kondisi yang dihadapi, tujuan yang akan dicapai, serta pertimbangan yang digunakan dalam menerapkannya.

Kebijaksanaan Anti Dumping diterapkan karena adanya praktek dumping, yakni dengan menjual barang dengan harga lebih murah dibandingkan dengan harga di dalam negeri negara pengekspor.

Pada saat ini, penerapan instrumen perdagangan mengenai Anti Dumping, mengacu kepada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Oleh karena itu, meskipun oleh Pemerintah telah dikeluarkan suatu petunjuk teknis yang dapat digunakan oleh para pengusaha untuk mengajukan permasalahannya kepada Pemerintah, dalam hal ini Komite Anti Dumping Indonesia (KADI), untuk suatu kepastian hukum masih diperlukan adanya perangkat peraturan perundang-undangan mengenai Anti Dumping.

Mengingat untuk menerbitkan Undang-undang khusus mengenai Anti Dumping memerlukan proses yang cukup panjang, pada dasarnya ini sangat diperlukan pengetahuan dan panduan praktis bagi para pengusaha dan pihak-pihak terkait lainnya dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul dalam transaksi perdagangan internasional agar perekonomian nasional tidak menjadi semakin terpuruk oleh karena praktek-praktek dumping.

Sehubungan dengan itu, Kadin Indonesia menyambut baik penerbitan buku "**Hukum Anti Dumping di Indonesia - Analisis dan Panduan Praktis**" yang ditulis dan disusun oleh Saudara Yudianto Syahyu, SH, MH, yang niscaya sangat bermanfaat, baik bagi para pengusaha dan *stakeholders* yang terkait dengan dunia usaha, maupun sebagai masukan bagi para pengambil kebijakan publik, sebelum diterbitkannya perangkat peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perekonomian nasional yang tangguh dan mampu bersaing secara wajar dan berkelanjutan.

Jakarta, 17 Desember 2003

Dewan Pengurus

Kamar Dagang dan Industri Indonesia

Ketua Umum

Aburizal Bakrie

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	5
SAMBUTAN	10
DAFTAR ISI	12
DAFTAR TABEL	14
BAB I : PENDAHULUAN	15
A. Latar Belakang	15
B. Kerangka Teori dan Konsepsi	24
BAB II : DUMPING DAN ANTIDUMPING	32
A. Konsep dan Pengertian Dumping	32
B. Perbandingan Pengaturan Antidumping di Beberapa Negara	36
C. Perangkat Hukum Antidumping Dalam Perdagangan Internasional	41
D. Dampak Praktik Dumping Terhadap Negara Importir dan Eksportir	46
BAB III : HUKUM ANTIDUMPING DI INDONESIA ...	52
A. Lembaga-Lembaga Pengadministrasian dan Pelaksanaan Peraturan Antidumping	52
B. Prosedur Permohonan dan Tahapan Proses Penyelidikan Antidumping	57
C. Indikator-Indikator yang Digunakan Dalam Analisis Dumping	68

D. Analisis Dumping Dalam Menentukan Bea Masuk Antidumping Sebagai Tindakan Antidumping	82
BAB IV : ANALISIS YURIDIS DAN EKONOMIS TERHADAP KEBIJAKAN ANTIDUMPING DI INDONESIA	94
A. Analisis Yuridis Terhadap Kebijakan Antidumping	94
B. Analisis Ekonomi Terhadap Kebijakan Antidumping	114
C. Fungsi dan Peranan Pemerintah Dalam Kebijakan Antidumping	129
BAB V : PENUTUP	133
A. Kesimpulan	133
B. Saran-Saran	137
DAFTAR PUSTAKA	139
LAMPIRAN:	
- Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan	143
- Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan	271
- Hukum Antidumping (Artikel GARDA No. 180/Th. IV - 4 September 2002)	298
SEKILAS TENTANG PENULIS	304

Tabel 3-1	Perhitungan Rata-Rata Tertimbang Harga Domestik Eks-pabrik	87
Tabel 3-2	Perhitungan Rata-Rata Tertimbang Harga Ekspor Eks-pabrik	88
Tabel 3-3	Harga Domestik Eks-pabrik	90
Tabel 3-4	Harga Ekspor Eks-pabrik	91
Tabel 4-1	Dampak Ekonomi Pengenaan BMAD, Perkiraan Nilai Investasi yang Diselamatkan dan Devisa yang Dapat Dihemat Tahun 2001-2006	115
Tabel 4-2	Perkiraan Potensi Nilai Investasi dan Devisa yang Hilang (2001-2006) dari Praktik Dumping (Penyelidikan Dalam Proses) Tahun 2001	116
Tabel 4-3	Ancaman Terhadap Potensi Ekspor Indonesia (7 Produk)	117

A. LATAR BELAKANG

Hukum dan perjanjian internasional yang berkenaan dengan masalah ekonomi yang mengarah pada perdagangan bebas dapat mengakibatkan implikasi positif dan negatif bagi perkembangan ekonomi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Perjanjian-perjanjian tersebut kemudian menjadi tatanan perdagangan internasional, yang mempunyai tujuan akhir yaitu liberalisasi perdagangan internasional antara lain dengan dihapuskannya hambatan-hambatan tarif/nontarif¹⁾ menuju era perdagangan bebas antar negara.

Berangkat dari kondisi dan perkembangan ekonomi yang berbeda pada negara-negara yang ambil bagian dalam perjanjian-perjanjian internasional tersebut maka sebenarnya tidak semua negara siap untuk menghadapi era perdagangan bebas yang disepakati pada GATT/WTO, terutama negara-negara berkembang atau yang biasa disebut sebagai negara dunia ketiga.

Perkembangan ekonomi yang semakin mengarah kepada pasar bebas tidak dapat dihindari lagi dengan menyatunya ekonomi

¹⁾ Hambatan tarif adalah hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan diberlakukannya tarif bea masuk maupun tarif lainnya yang tinggi oleh suatu negara terhadap suatu barang. Hambatan nontarif ialah hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan oleh tindakan selain penerapan tarif atas suatu barang, misalnya berupa penerapan standar tertentu atas suatu barang impor yang sedemikian sulit dicapai oleh para eksportir. Lihat A. Setiadi, *Antidumping dalam Perspektif Hukum Indonesia*, S&R Legal, Jakarta, 2001, hal. 1.

semua bangsa. Hal ini merupakan salah satu tanda kemenangan kaum kapitalis dengan negara liberalnya dalam percaturan politik dan ekonomi dunia. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, pola perdagangan bebas ini telah menimbulkan ketergantungan dan integrasi ekonomi nasional ke dalam ekonomi global. Hal ini merupakan salah satu penyebab dari adanya persaingan antara pelaku ekonomi dalam perdagangan internasional yang semakin ketat, persaingan ini tampaknya semakin mendorong untuk terjadinya persaingan curang. Dumping²⁾ salah satu diantaranya, merupakan persaingan dalam bentuk harga berupa diskriminasi harga atau menjual di bawah harga normal.

Sebagian besar negara maju melakukan proteksi terhadap praktik dumping ini, dengan memberlakukan perangkat hukum antidumping, guna melindungi industri domestiknya dari destruksi pasar, karena adanya praktik penjualan barang impor dibawah harga dari yang semestinya.

Ketatnya ketentuan hukum antidumping di negara tujuan ekspor ternyata menimbulkan berbagai masalah, secara politis ekonomi, hal ini membatasi akses negara berkembang untuk ikut berperan dalam perdagangan internasional. Hikmahanto Juwana mengatakan:

"Kepentingan ekonomi negara maju lebih dominan dan mewarnai wajah hukum internasional, perjanjian-perjanjian internasional yang terkait dengan masalah ekonomi lebih mengkomodasi prinsip-prinsip yang dianut oleh negara maju. Bahkan para pelaku usaha negara maju banyak mendapat perlindungan dari perjanjian internasional yang dinegosiasikan antara negara maju dan negara berkembang."³⁾

²⁾ Praktik dumping dilakukan oleh negara pengeksport dengan menentukan harga dibawah atau lebih rendah dari nilai nominalnya atau *unit cost* yang sebenarnya atau dapat juga dikatakan menjual dengan harga lebih murah di negara pengimpor dari pada di negara produsennya sendiri, lihat Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, 2002, hal. 132.

³⁾ Hikmahanto Juwana, *Hukum Internasional Dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Negara Maju*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2001, hal. 4.

Indonesia sebagai negara berkembang tidak terlepas dari persaingan ekonomi ini, negara-negara pesaing Indonesia - baik negara maju maupun negara berkembang - di satu sisi menekan gencar melancarkan tuduhan praktik dumping kepada Indonesia guna melindungi industri dalam negerinya dan disisi lain berkemungkinan juga akan melakukan praktik dumping terhadap Indonesia.

Sebagai negara yang berdaulat dan subjek hukum internasional, bangsa Indonesia berhak mendapat perlakuan yang adil baik secara eksternal dalam hubungan dagang antar-Indonesia dengan negara lain, maupun secara internal dalam hal kepentingan penggunaannya selaku produsen dengan masyarakat selaku konsumen. Bung Hatta dalam tulisannya mengatakan :

"Berknaan dengan pandangan mengenai kepentingan negara dan bangsa maka Indonesia dalam setiap persoalan akan menentukan sikap dan mengambil keputusan yang tepat yang dapat melindungi kepentingannya dalam memenuhi perjanjian-perjanjian internasional yang akan diterima."⁵⁾

Dalam hal tindakan dumping yang diterima oleh Indonesia dari negara lain terhadap produk-produk andalan Indonesia, seperti tekstil, kayu lapis, bahan kimia dan beberapa produk lain tentu merupakan masalah besar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Karena produk-produk andalan itulah yang menjadi sumber devisa utama dari sektor nonmigas.

Salah satu upaya untuk menyikapi dumping adalah dengan melakukan upaya antidumping seperti menetapkan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD). Dalam proses antidumping, persoalan yang sebenarnya adalah : (a) apakah eksportir asing menggunakan

⁴⁾ Dalam hal ini Mr. NE Algra mengatakan, bahwa keadilan itu adalah masalah kita semua dan dalam suatu masyarakat setiap anggota berkewajiban untuk melaksanakan keadilan itu, orang tidak boleh netral apabila terjadi sesuatu yang tidak adil, lihat NE. Algra, *Mula Hukum*, (Bandung, Bina Cipta, 1983), hal. 104.

⁵⁾ Muhammad Hatta, *Dasar Politik Luar Negeri Republik Indonesia*, (Jakarta, Tintamas, 1953), hal.21.

harga dumping di dalam pasar negara importir?; (b) seandainya dumping terjadi, apakah penyebab kerugian material produsen domestik pada produknya?, sebagaimana yang dikatakan Michael J. Trebilcock dan Robert Howze dalam tulisan mereka tentang antidumping:⁶⁾

"In antidumping proceedings, the following substantive issues are central (a) whether the foreign exporter is engaged in 'dumping' goods into the importing country's market. Determining whether dumping is occurring and what the margin of dumping is entails comparing a foreign firm's export prices in the importing country's market with either prices charged by the exporter in its home market in the ordinary course of trade, or where insufficient transactions exist in the home country to yield a reliable set of home market prices, with the exporter's average total costs including overheads and a reasonable margin of profit; (b) if dumping is occurring, whether it is causing material injury to domestic producers of like products, which in turn requires interpretations of 'domestic producers', 'like products', 'material injury' and causation."

Ketentuan antidumping sudah tercantum sejak disepakatinya GAAT pada tahun 1947, secara simultan telah diadakan beberapa perjanjian tambahan (*Side Agreement*) mengenai suatu pasal dalam GATT, dimana perjanjian tambahan tersebut dikenal dengan *code*. Lembaga antidumping diatur dalam pasal VI GATT yang merekomendasikan kepada setiap negara anggota untuk mengimplementasikan ketentuan GATT dalam sistem hukum nasional masing-masing. Ketentuan Pasal VI GATT tersebut adalah sebagai berikut.

"The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into one commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be

6) Michael J. Trebilcock dan Robert Howze, *The Regulation of International Trade: Antidumping Law*, USA Rontledge, 1999 (dalam Hikmahanto Juwana, *Hukum Perdagangan Internasional*), Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hal. 168

*... if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially threatens the establishment of a domestic industry."*⁷⁾

Sebagai tindak lanjut dan implementasi dari ketentuan ini telah disepakati dalam Tokyo Round yang menghasilkan *Anti-dumping Code 1979* yang disepakati dan mengikat sejumlah 22 negara yang berlaku efektif sejak 1 Januari 1980. *Code 1979* ini kemudian digantikan oleh *Antidumping Code 1994* yang dihasilkan oleh Uruguay Round dengan nama *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994* yang merupakan *Multilateral Trade Agreement (MTA)*, dimana instrumen hukum tersebut ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan *Agreement Establishing the World Trade Organization* di Marrakesh (Maroko) pada tanggal 15 April 1994. Dengan demikian, *Antidumping Code* tahun 1994 sudah merupakan suatu paket yang inklusif atau integral dari *Agreement Establishing the WTO*⁸⁾, suatu institusi yang bertujuan antara lain untuk memajukan perdagangan bebas dunia di antara negara-negara anggotanya sesuai dengan *Multilateral Trade Agreement*.

Sebagai negara yang turut ambil bagian dalam perdagangan Multilateral, Indonesia telah meratifikasi *Agreement Establishing the WTO* melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3564). Dengan meratifikasi *Agreement Establishing The WTO* ini, Indonesia secara sekaligus telah meratifikasi pula *Antidumping Code (1994)* yang merupakan salah satu dari *Multilateral Trade Agreement*.⁹⁾

Pasal 18A pada *Antidumping Code (1994)* mewajibkan negara anggotanya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan selambat-lambatnya sebelum WTO secara resmi berdiri, yaitu

7) Lihat Pasal VI GATT. Sebagai Dasar Hukum Antidumping Dalam Perdagangan Internasional yang berlaku bagi anggota Peserta WTO.

8) Ade Maman Suherman, Op. Cit, hal. 133.

9) A. Setiadi, *Antidumping Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, S&R Legal Co, Jakarta, 2001, hal. 5.

tanggal 1 Januari 1995 untuk mengadakan ataupun menyesuaikan undang-undang, peraturan-peraturan maupun prosedur administrasi yang berkaitan dengan antidumping yang telah ada dimasing-masing negara anggotanya dengan ketentuan yang tercantum dalam *Antidumping Code* (1994).¹⁰⁾

Sebagai konsekuensi dari diratifikasinya *Agreement Establishing The WTO* oleh Indonesia, Indonesia kemudian membuat ketentuan dasar tentang antidumping dengan cara menyisipkannya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan. Ketentuan tentang antidumping ini tercantum dalam bab IV bagian pertama pasal 18 sampai dengan pasal 20. bab IV tersebut berjudul "BEA MASUK ANTIDUMPING DAN BEA MASUK IMBALAN", sedangkan bagian pertama berjudul "Bea Masuk Antidumping". Ketentuan inilah yang kemudian menjadi dasar bagi pembuatan peraturan pelaksanaan tentang antidumping Indonesia.¹¹⁾

Dengan dimuatnya ketentuan antidumping dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995, sebagai tindak lanjutnya dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana sebagai berikut.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan.
2. Keputusan-keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan antara lain berikut ini
 - a. (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 261 Tahun 1996 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pengajuan Penyelidikan Atas Barang Dumping dan Barang Mengandung Subsidi, yang diperbaharui dengan:
 - (2) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 216/MPP/Kep/7/2001 tentang Perubahan Keputusan No. 261/MPP/Kep/9/1996 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pengajuan Penyelidikan Atas Barang Dumping dan Barang Mengandung Subsidi.

¹⁰⁾ Ibid, hal. 11.

¹¹⁾ Ibid,

(1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 136/MPP/Kep/6/1996 tentang Pembentukan Komite Antidumping Indonesia yang diperbaharui oleh:

(2) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 430/MPP/Kep/9/1999 tentang Komite Antidumping Indonesia (KADI) dan Tim Operasional Antidumping (TOAD), diperbaharui lagi oleh :

(3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 427/MPP/Kep/10/2000 tentang Komite Antidumping Indonesia.

(1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 172/MPP/Kep/6/1996 tentang Organisasi dan Tata Cara TOAD dan diperbaharui oleh :

(2) Keputusan Ketua TOAD No. 354/TOAD/Kep/10/1999 tentang Pengangkatan Anggota TOAD, yang kemudian diperbaharui lagi oleh :

(3) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 428/MPP/Kep/10/2002 tentang Penunjukan dan Pengangkatan Anggota Komite Antidumping Indonesia.

(4) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 24/MPP/Kep/1/2002 tentang Pembentukan dan Pengangkatan Ketua Merangkap Anggota Komite Antidumping Indonesia.

Dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan tersebut menandakan sikap pemerintah Indonesia dalam komitmennya mengikuti era perdagangan bebas tidak diragukan lagi, tetapi masih banyak aspek hukum yang harus mengalami harmonisasi terhadap hukum nasional. Selain masalah harmonisasi, Indonesia juga harus siap dengan segala konsekuensi yang timbul sampai pada tataran implementasi kesepakatan yang dituangkan dalam WTO.

Mengamati perkembangan ekonomi global dewasa ini, akhirnya hukum, khususnya hukum ekonomi dapat dipandang sebagai suatu gejala universal yang berlaku bagi semua bangsa,

sehingga pandangan F.C. Von Savigny bahwa hukum itu adalah jiwa bangsa (*Volkgeist*) dan merupakan bagian dari kebudayaan suatu bangsa¹²⁾, yang saat ini telah mengalami pergeseran nilai.

Hal tersebut di atas tidak mutlak harus terjadi jika suatu bangsa itu kuat, dengan tetap mengambil bagian dalam perdagangan global dan pergaulan internasional tanpa menghilangkan jati diri dan nilai budaya bangsanya sehingga kepentingan nasionalnya akan tetap terlindungi.¹³⁾

Demikian juga halnya dengan Indonesia, jika bangsa Indonesia lemah maka bangsa Indonesia akan hanyut dan akan jadi korban dalam peraturan ekonomi global, maka oleh karena itu, bangsa Indonesia harus membenahi diri sehingga kuat dalam menghadapi kompetisi perdagangan global. Dengan demikian, pandangan F.C. Von Savigny tentang *Volkgeist* masih perlu dijadikan rujukan untuk mempertahankan eksistensi dan kepentingan bangsa Indonesia.

Dengan diratifikasinya beberapa perjanjian internasional, seperti *Agreement Establishing the WTO*, pemerintah Indonesia selaku pemegang kedaulatan rakyat harus tetap memperhatikan nilai budaya bangsa serta kepentingan segenap bangsa Indonesia. Dalam hal pemberlakuan dan penerapan hukum antidumping, yang dimaksud dengan segenap kepentingan bangsa Indonesia - yang harus diperhatikan oleh pemerintah - adalah tidak hanya kepentingan pengusaha selaku produsen, tetapi juga kepentingan masyarakat selaku konsumen.

Pemerintah sebagai regulator sangat berperan dan menentukan dalam mengambil kebijakan disektor perdagangan internasional karena mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari individu

¹²⁾ Lihat J.W. Harris, *Legal Philosophies*, The Historical School and Non State Law, (London Butter Worths, 1980), hal. 219.

¹³⁾ Seperti Amerika Serikat menolak atau tidak memberikan dukungan terhadap pembentukan ITO (*International Trade Organization*) karena Amerika Serikat merasa kepentingan nasionalnya tidak terpenuhi, sehingga merasa tidak punya kepentingan dengan ITO.

yang badan hukum. Salah satu wujud dari kedudukan yang pemerintah tersebut terlihat pada kewenangan pemerintah untuk membuat peraturan bagi individu maupun badan hukum.¹⁴⁾ Dengan demikian, pemerintahlah yang dapat memberikan perlindungan kepada segenap bangsa, baik kepada pengusaha selaku produsen maupun kepada masyarakat selaku konsumen melalui peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibuatnya.

Suatu peraturan atau tatanan akan efektif berlaku dalam masyarakat, bila tatanan tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat serta dapat menjawab kebutuhan dan kepentingan mereka. Selanjutnya, berperannya hukum secara konstitut dalam pembangunan ditentukan oleh sedikitnya lima kualitas, yaitu : *Stability, Predictability, Fairness, Education* dan kemampuan profesi hukum.¹⁵⁾ Stabilitas dan kemampuan memprediksi merupakan prasyarat berfungsinya sistem ekonomi. Adanya stabilitas juga menunjukkan bahwa hukum berpotensi untuk menjaga keseimbangan dalam mengakomodir kepentingan yang saling bersaing. *Predictability* sangat diperlukan oleh negara-negara yang masyarakatnya yang baru memasuki hubungan-hubungan ekonomi melampaui lingkungan sosial dan tradisional mereka. Aspek *Fairness* seperti persamaan di depan hukum atau standar sikap pemerintah merupakan hal yang diperlukan untuk memelihara mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.

¹⁴⁾ Namun, jika pemerintah menjadi pihak dalam sebuah kontrak bisnis, maka pemerintah dianggap subjek hukum perdata yaitu sebagai sebuah badan hukum yang menjalankan kegiatan komersial (*Acts. Jure Gestionis*), sehingga melahirkan kontrak bisnis yang berdimensi publik, hal ini harus dibedakan dengan kegiatan pemerintahan (*acts jure imperii*), lihat Hikmahanto Juwana, *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*; Bab 4 Kontrak Bisnis yang ber-dimensi publik, Lentera Hati, Jakarta, 2002, hal. 43.

¹⁵⁾ Erman Rajaguguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi Pada Era Globalisasi : Implementasi Bagi Pendidikan Hukum Di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam bidang Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997, Cetakan Kedua, 1999, hal. 10.

Dengan demikian, perlu dilakukan pembahasan tentang hukum antidumping di Indonesia yang akan dianalisis dari aspek yuridis dan ekonomis, sebagai satu panduan praktis bagi pelaku bisnis dalam melakukan perdagangan internasional maupun untuk kalangan akademisi dan pemerhati masalah-masalah perdagangan internasional.

B. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSI

Dewasa ini pasar dunia mengalami perubahan yang sangat pesat, antara lain ditandai dengan meningkatnya kecenderungan globalisasi ekonomi, khususnya dibidang industri dan perdagangan, serta meningkatnya intensitas persaingan bisnis. Di lain pihak, terjadi peningkatan tindakan proteksionisme yang terutama dilakukan oleh negara-negara maju, seperti munculnya dumping dan antidumping dalam perdagangan internasional.

Tujuan pokok GATT/WTO yaitu menciptakan liberalisasi perdagangan internasional. Dengan liberalisasi perdagangan internasional diharapkan perdagangan dunia akan terus berkembang dan selanjutnya kemakmuran optimal seluruh masyarakat dunia akan dapat dicapai. Dengan tujuan ini berarti, tindakan proteksi atau hambatan perdagangan merupakan tindakan yang berlawanan dan berdampak negatif dalam hubungan perdagangan internasional.¹⁶⁾

Secara garis besar, prinsip-prinsip hukum GATT 1947 menginginkan perlakuan yang sama atas setiap produk, baik terhadap produk impor maupun produk domestik. Tujuan penerapan tersebut adalah agar terciptanya perdagangan bebas yang teratur berdasarkan norma hukum GATT. Sesungguhnya masalah perdagangan antar negara dihadapkan pada dua kepentingan, yaitu kepentingan nasional dan kepentingan internasional. GATT

¹⁶⁾ Keith Steele, *Antidumping under the WTO : A Comparative Review*, (London – the Hague – Boston, Kluwer Law International and International Bar Association, 1996), hal. 1.

perdagangan kompromi antara kedua kepentingan itu melalui berbagai peraturan dan pencantuman skedul tarif GATT.¹⁷⁾

Salah satu prinsip yang melandasi GATT adalah prinsip non-discrimination yang mengandung tiga bentuk perlakuan terhadap barang yang dijual di pasar internasional. Menurut Prof. Wil. D. Verwey, prinsip itu berakar pada falsafah liberalisme Barat yang identik dengan Trinitas yaitu *Principle of Freedom* (Prinsip Kebebasan), *Principle of Legal Equality* (Prinsip Persamaan Hak), dan *Principle of Reciprocity* (Prinsip Timbal Balik). Prof. Wil D. Verwey menyatakan:

Thus, in the case of the law international trade, the most important treaty, the GATT, has constructed upon corner stones of principles of freedom, in the form of the prohibition of quantitative restriction, the principle of reciprocity, in the form of equivalence of concession among the negotiating parties.¹⁸⁾

Pada dasarnya, prinsip-prinsip tersebut menganggap semua pihak sama kedudukannya dan dari prinsip ini tersirat prinsip perlindungan yang bebas melalui kesempatan yang sama.

Prinsip persaingan ini ternyata telah membawa penderitaan bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia, yang secara ekonomis masih lemah dan miskin, sehingga politik ekonomi seperti ini ternyata tidak akan membawa manfaat bagi pembangunan negaranya. Hal ini terbukti dengan merosotnya perdagangan dari negara berkembang ke negara maju. Keadaan ini memunculkan kesadaran dari negara-negara berkembang akan perlunya perubahan prinsip-prinsip dalam hubungan hukum ekonomi internasional, yaitu menyangkut hal-hal sebagai berikut¹⁹⁾

1. Pembatasan terhadap prinsip kebebasan, melalui penggunaan prinsip perlindungan.

¹⁷⁾ Sejahterana kompromi tersebut dalam melindungi kepentingan negara berkembang dan masyarakatnya.

¹⁸⁾ Wil D. Verwey, *The Establishment of a New International Economic Order and Realization of the Right to Development and Welfare: A Legal Survey*, Geneva, 1980, hal. 17.

¹⁹⁾ Ibid, hal. 21.

2. Perubahan parsial atas prinsip persamaan hak dan bidang hukum atas dasar perbedaan tingkat dan kekuatan ekonomi.
3. Prinsip timbal balik yang karena perbedaan didalam kekuasaan ekonomi dilengkapi dengan prinsip *nonreciprocity*.²⁰⁾

Secara keseluruhan, perjanjian GATT/WTO didasarkan pada berbagai prinsip tertentu, yaitu nondiskriminasi, proteksi dengan tarif, perdagangan bebas hambatan, persaingan yang sehat, dan penyelesaian sengketa dengan perundingan.²¹⁾

Selanjutnya, dalam pembahasan ketentuan GATT/WTO untuk masa mendatang, masalah dumping dan monopoli akan merupakan sumber pertikaian yang menonjol dalam perdagangan internasional. Untuk menghadapinya, Indonesia sangat membutuhkan perangkat hukum yang memadai, sehingga ketika Indonesia melakukan perdagangan internasional dapat menyesuaikan dengan aturan yang telah disepakati. Pada saat yang sama pemerintah Indonesia selaku pemegang kedaulatan rakyat dapat melindungi kepentingan bangsa Indonesia, baik kepentingan dunia usaha (pengusaha) selaku produsen maupun masyarakat selaku konsumen, dengan kata lain dapat melindungi kepentingan bangsa secara menyeluruh.

Praktik dumping disini adalah suatu praktik yang dapat menimbulkan kerugian bagi dunia usaha karena eksportir menjual produknya dengan harga lebih murah di negara pengimpor daripada di negara produsennya sendiri. Dengan membantarnya barang-barang dari negara pengeksport yang harganya jauh lebih murah dari barang dalam negeri akan mengakibatkan barang

²⁰⁾ Ibid, hal. 21. Menurut Wil D. Verwey, ketiga prinsip itu tercakup dalam prinsip solidaritas. Sebagai implementasi dari prinsip solidaritas negara maju mempunyai kewajiban untuk memberikan perlakuan khusus kepada negara-negara berkembang untuk meningkatkan tingkat perekonomian mereka,

²¹⁾ Bagi Indonesia, GATT/WTO yang tujuan dasarnya adalah liberalisasi perdagangan dunia, masih dilihat dengan sikap dan penafsiran yang tidak sama. Ada yang menilai bahwa GATT/WTO merupakan peluang bagi produk ekspor Indonesia, tetapi ada yang menilai sebagai ancaman dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

sebagai dalam negeri akan kalah bersaing. Pada gilirannya, hal ini akan menimbulkan pasar barang sejenis dalam negeri dan produsen asing dapat memperoleh pangsa pasar dalam negeri importir. Akibatnya praktik dumping ini diantaranya karena adanya subsidi dari negara produsen atau kerugian sementara produsen domestik dengan keuntungan yang mereka raih di negara asalnya atau negara lain dimana mereka tidak menerapkan praktik dumping. Dengan harapan untuk menguasai pangsa pasar di negara tujuan yang dianggap potensial.

Pihak-pihak anggota GATT/WTO diberi wewenang untuk mengenakan pajak atau perlindungan tarif sebagai jawaban atas kerugian yang ditimbulkan dari impor barang yang disubsidi. Dalam hal ini terdapat tiga kemungkinan dimana subsidi dapat mendistorsi perdagangan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Michael J. Trebilcock & Robert Howze²²⁾ berikut ini.

Pertama, jika negara A mensubsidi eksportnya ke negara B, menyebabkan produsen domestik di negara B kehilangan daya saing, negara B dapat menjawab dengan mengenakan tarif terhadap impor barang tersebut.

Kedua, jika negara A memberikan subsidi pada produksi domestik, menurunkan daya saing ekspor negara B ke negara A, satu-satunya tindakan yang dapat dilakukan oleh negara B adalah menjawabnya dengan subsidi yang setara atau menyampaikan tentang pelanggaran kepada dewan resolusi sengketa GATT.

Ketiga, jika negara A mensubsidi ekspor ke negara C, sehingga terjadi penurunan daya saing ekspor negara B ke negara C, kembali ada kemungkinan negara B dapat melakukan secara sepihak dengan menjawab melalui subsidi yang setara.

²²⁾ Lihat Michael J. Trebilcock & Robert Howze, *The Regulation of International Trade; Subsidies, Countervailing Duties and Government Procurement*, USA Routledge, 1999 (dalam Hikmahanto Juwana, *Hukum Perdagangan Internasional*) Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hal. 193.

Masalah subsidi adalah dapat ditanggapi dengan alasan yang sama dengan dumping karena merupakan suatu hubungan kausal dan menghasilkan harga dibawah normal. Dalam paparan tersebut di atas memungkinkannya terjadi dua kasus yang harus dipilah²³⁾

1. Kasus Tuduhan Dumping
Produsen negara A dapat dituduh melakukan praktik dumping oleh B selaku produsen barang sejenis di negaranya, ini berarti masalahnya adalah produsen A mendapat tuduhan dumping dari B
2. Kasus Antidumping
Karena produsen di negara A diduga melakukan praktik dumping, maka negara B mengkonter dengan mengenakan tarif berupa bea masuk antidumping terhadap produk barang dari negara A tersebut, sehingga harga barang impor dari negara A menjadi tinggi, jika negara A merasa dirugikan, maka dia dapat mengajukan keberatan negara B atau melalui dewan resolusi sengketa GATT/WTO.

Dalam tesis ini yang akan dibahas adalah masalah kedua, yaitu antidumping. Antidumping disini akan dilihat dari perspektif hukum positif Indonesia, dalam hal ini akan ditelaah dari tinjauan aspek yuridis dan ekonomis.

Dilihat dari aspek yuridis, menurut Lawrence M. Friedman, elemen-elemen dari sistem hukum itu terdiri dari berikut ini.²⁴⁾

1. Struktur (*Structure*)
Adalah kerangka hukum itu sendiri yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur ini terdiri dari kelembagaan serta prosedur dan batasan-batasan kewenangan kepada subjek hukum itu sendiri.

²³⁾ Ibid

²⁴⁾ Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law-An Introduction*, (New York - London, WW Norton & Company, 1998), hal. 18-20.

Substansi (*Substance*)

Adalah aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga mencakup hukum yang hidup dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang atau *law books*.

Budaya (*Culture*)

Adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum termasuk kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum. Jadi dengan kata lain, budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.

Kajian ekonomis terhadap kebijakan antidumping dan peringkat hukumnya, maka dapat ditelaah dari konsep pemikiran utilitis, prinsip *efficiency* dan *equality*.

1. Konsep Pemikiran *Utilities*

Penganut aliran utilitis menganggap bahwa tujuan hukum adalah semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyak warga masyarakat. Jeremy Bentham berpendapat, adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat.²⁵⁾

2. Prinsip *Efficiency*

Peran analisis ekonomi dari hukum dalam menghitung aspek biaya yang akan muncul, terutama dalam aktifitas bisnis supaya bisnis memadai maka efisiensi dianggap sebagai norma dalam pelaksanaan bisnis tersebut. Sehingga Richard A. Posner berpandangan, bahwa peranan hukum ekonomi dapat memberikan sumbangan pemikiran sehingga tercapainya efisiensi yang transparan dalam transaksi bisnis, hal ini dapat

²⁵⁾ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, (Kuala Lumpur, Intrenational Law Book Service, 1994), hal. 67-69.

dijadikan patokan untuk kebijakan selanjutnya²⁶⁾. Menurut Black's Law Dictionary, pengertian efisiensi (*efficiency*) adalah sebagai berikut.

*"Performing tasks to produce the best yields at the lowest cost from the resources available. The degree to which a satisfactory relation ship occurs when comparing outputs to inputs."*²⁷⁾

3. Konsep Pemikiran Equality

Dworkin mengemukakan, bahwa hak yang paling mendasar adalah hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama, walaupun perlakuan yang sama tidak memerlukan kesamaan perlakuan. Menurut Dworkin, kesamaan ini merupakan sumber bagi otoritas umum dari tujuan-tujuan kolektif maupun dari keterbatasan-keterbatasan khusus dari otoritas mereka yang lebih mengakui hak-haknya yang khusus. Memberikan perlakuan yang sama kepada setiap orang menghendaki agar negara harus berbicara sama dan benar bagi semuanya.²⁸⁾

Kerangka pemikiran di atas dikarenakan dalam perkembangan bangganya, peraturan antidumping dalam praktiknya cenderung dipakai oleh pengusaha domestik sebagai instrumen untuk mengeliminir persaingan dengan produsen luar negeri dengan cara penerapan yang membabi buta, sehingga dapat merugikan produsen luar negeri dan masyarakat selaku konsumen. Dalam hal ini, jika perusahaan/industri dalam negeri tidak dapat bekerja dengan efisien, maka jangan menjadikan masyarakat sebagai penanggung beban dari bea produksi.

Dari kecenderungan tersebut di atas, perlu kiranya pengaturan yang lebih ketat dan memadai dalam penggunaan dan penerapan hukum nasional mengenai antidumping sehingga hukum tersebut

²⁶⁾ Lihat Richard A Posner, *Economic Analysis of Law*, (New York A Division of Aspen Publishers Inc. & A. Wolter Kluwer Co, 1997), hal. 36.

²⁷⁾ Lihat Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Abridged 6th Ed, (West Group, 1998), hal. 356.

²⁸⁾ Hari Chand, Op. Cit, hal, 162-163.

tidak berfungsi dalam masyarakat sebagaimana mestinya. Menurut Hartono berpendapat, bahwa terdapat empat fungsi hukum.

1. Hukum sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan

2. Hukum sebagai sarana pembangunan

3. Hukum sebagai sarana penegak keadilan

4. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat

Beritik tolak dari kerangka pemikiran di atas, maka akan terjadi hukum antidumping di Indonesia dari aspek yuridis dan ekonomis sehingga akan tercapai keseimbangan dalam mengambil kebijakan hukum dan ekonomi, agar dapat kiranya melindungi kepentingan semua elemen bangsa.

²⁹⁾ CFC. Sunaryadi Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Departemen Kehakiman RI, Bina Cipta, Bandung, 198, hal. 10.

B A B
II

DUMPING DAN ANTIDUMPING

A. KONSEP DAN PENGERTIAN DUMPING

Dumping - suatu istilah yang digunakan dalam perdagangan internasional - adalah praktik dagang yang dilakukan eksportir dengan menjual komoditi di pasaran internasional dengan harga yang kurang dari nilai yang wajar atau lebih rendah dari harga barang tersebut dinegerinya sendiri, atau dari harga jual kepada negara lain pada umumnya, praktik ini dinilai tidak adil karena dapat merusak pasaran dan merugikan produsen pesaing di negara pengimpor.³⁰⁾

Dalam Black's Law Dictionary, pengertian dumping dinyatakan sebagai berikut.

*"The act of selling in quantity at a very low price or practically regardless of the price; also, selling goods abroad at less than the market price at home."*³¹⁾

Dumping dapat dikatakan sebagai diskriminasi harga, hal ini berarti menjual barang yang sama dengan harga berbeda pada pasar-pasar yang terpisah. Hal ini biasanya sejalan dengan suatu posisi monopoli di pasar dalam negeri yang bersangkutan, pembentukan kartel dan atau biaya yang melindungi terhadap impor yang lebih murah. Dapat juga diartikan sebagai penawaran di luar negeri dengan harga di bawah biaya produksi pada negara yang mengekspor.³²⁾

³⁰⁾ Lihat AF. Elly Erawati dan J.S. Badudu, *Kamus Hukum Ekonomi Inggris - Indonesia*, (Jakarta, Proyek ELIPS, 1996), hal. 39.

³¹⁾ Henry Campbell Black, *Op. Cit.*, hal. 347.

³²⁾ Lihat Winardi, *Isilah Ekonomi*, (Bandung, Mandar Maju, 1996), hal. 112.

Lahirnya praktik dumping sebagai konsekuensi perkembangan perekonomian dunia yang semakin kompleks, telah menimbulkan persaingan yang ketat dalam perdagangan internasional, baik perdagangan barang maupun jasa.³³⁾

Menurut Robert Willig, mantan kepala ahli ekonomi pada divisi Antitrust Departemen Hukum Amerika Serikat, ada lima tipe dumping berdasarkan tujuan dari eksportir, kekuatan pasar, dan struktur pasar impor, yaitu sebagai berikut.³⁴⁾

1. Market Ekspansion Dumping

Perusahaan pengekspor bisa meraih untung dengan menetapkan "mark-up" yang lebih rendah di pasar impor karena menghadapi elastisitas permintaan yang lebih besar selama harga yang ditawarkan rendah.

2. Cyclical Dumping

Motivasi dumping jenis ini muncul dari adanya biaya marginal yang luar biasa rendah atau tidak jelas, kemungkinan biaya produksi yang menyertai kondisi dari kelebihan kapasitas produksi yang terpisah dari pembuatan produk terkait.

3. State Trading Dumping

Latar belakang dan motivasinya mungkin sama dengan kategori dumping lainnya, tapi yang menonjol adalah akuisisi moneterinya.

4. Strategic Dumping

Istilah ini diadopsi untuk menggambarkan ekspor yang merugikan perusahaan saingan di negara pengimpor melalui strategi keseluruhan dari negara pengekspor, baik dengan cara pemotongan harga ekspor maupun dengan pembatasan masuknya produk yang sama ke pasar negara pengekspor. Jika bagian dari porsi pasar domestik tiap eksportir independen cukup besar dalam tolok ukur skala ekonomi, maka mereka

³³⁾ Lihat, A. Setiadi, *Op. Cit.*, hal. 1.

³⁴⁾ Gabrielle Marceau, *Antidumping and Antitrust Issues in Free Trade Areas*, (Oxford, Clarendon Press, 1994), hal. 15.

memperoleh keuntungan dari besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh pesaing-pesaing asing.

5. *Predatory Dumping*

Istilah *predatory dumping* dipakai pada ekspor dengan harga rendah dengan tujuan mendepak pesaing dari pasaran, dalam rangka memperoleh kekuatan monopoli di pasar negara pengimpor. Akibat terburuk dari dumping jenis ini adalah matinya perusahaan-perusahaan yang memproduksi barang sejenis di negara pengimpor.

Dumping dapat dilihat sebagai strategi penetapan harga ekspor suatu barang lebih rendah dari harga jual produk tersebut didalam negerinya (nilai normal) yang dilakukan oleh perusahaan pengeksport dengan tujuan untuk meningkatkan pangsa pasar, memperluas pasar, atau tujuan lainnya.

Bagaimanapun tidak seluruh dumping itu membahayakan, hanya dumping yang merugikan yang melanggar ketentuan Antidumping seperti yang diatur dalam *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994*, yang merupakan *Multilateral Trade Agreement (MTA)*. Dumping yang dipermasalahkan hanyalah dumping yang dapat menimbulkan kerugian material pada industri dalam negeri negara pengimpor.³⁵⁾

Dasar hukum antidumping mungkin tidak sesuai dengan teori ekonomi. Walaupun demikian, para negosiator perdagangan internasional tidak mempermasalahkan apakah dumping dapat diperkarakan. Selama negosiasi ITO, tidak ada delegasi yang menentang hak suatu pemerintahan negara untuk menetapkan antidumping. Sesungguhnya, sampai pada akhirnya ketika Putaran Kennedy, para negosiator sedikit memberikan perhatian pada hukum antidumping. Sebelum Putaran Kennedy hanya ada satu kasus antidumping yaitu pada tahun 1955, Swedia dibebankan

³⁵⁾ Raj Bhala, *International Trade Law, Theory and Practice*, 2nd (Washington D.C., Lexis Publishing, 2001) hal. 821.

bea antidumping oleh Italia atas produk Stoking Nilon (*Nylon stockings*).³⁶⁾

Pada awalnya ketentuan GATT yang mengatur tata cara dan prosedur pelaksanaan antidumping (*Article VI*) dirasakan masih bersifat tidak jelas dan perlu dipertegas serta diperluas, untuk itu perlu penyempurnaan melalui berbagai perundingan multilateral yang menghasilkan *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994* atau yang dikenal dengan *Antidumping Code* (1994). (Perbaikan pertama dicapai pada putaran Kennedy tahun 1967, kemudian diperbaharui pada putaran Tokyo tahun 1979).³⁷⁾

Artikel 2,1 dari *Antidumping Code* (1994) mengatur tentang determinasi dumping yaitu:

*"For the purpose of this Agreement, a product is to be considered as being dumped, i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country."*³⁸⁾

Dengan demikian, konsep utama dumping dalam GATT 1994 adalah menjual barang dengan harga lebih murah di luar negeri daripada di dalam negeri dengan di bawah harga normal. Sehingga jika terdapat selisih antara harga jual ekspor dan harga jual dalam negeri, dimana harga jual di luar negeri lebih rendah, maka eksportir dianggap sudah melakukan dumping.

Untuk mengkounter praktik dumping yang dilakukan produsen negara pengeksport maka pemerintah negara importir dapat melakukan pengenaan dan penarikan bea masuk anti-dumping. Pengertian antidumping menurut konsep GATT 1994 adalah bea masuk yang dikenakan kepada barang yang diketahui sebagai barang dumping dengan tujuan menghilangkan unsur

³⁶⁾ Ibid

³⁷⁾ Gabrielle Marceau, *Op. Cit.*, hal. 9.

³⁸⁾ Keith Steele, *Op. Cit.*, hal. 7.

dumping pada barang tersebut, dan agar harga barang tersebut tidak terlalu tinggi perbedaannya dengan harga barang sejenis di negara importir.³⁹⁾

Dengan demikian, apabila suatu perusahaan di luar negeri menjual produknya ke negara lain dengan harga dumping dan menyebabkan kerugian terhadap industri dalam negeri importir, maka negara importir tersebut dibenarkan mengenakan bea masuk antidumping sebesar margin dumpingnya.

B. PERBANDINGAN PENGATURAN ANTIDUMPING DI BEBERAPA NEGARA

1. Amerika Serikat

Pada awal kelahiran peraturan antidumping berfungsi untuk mencegah dumping yang dianggap sebagai praktik bisnis curang. Dalam perkembangannya kemudian, peraturan antidumping Amerika Serikat yang ditetapkan justeru digunakan oleh pengusaha di negara importir untuk menghambat masuknya barang-barang sejenis dengan kualitas setara dengan harga yang lebih murah.⁴⁰⁾

Ketentuan antidumping pertama kali dibuat di Amerika Utara (Amerika Serikat dan Kanada) untuk mencegah praktik bisnis curang melalui serangkaian peraturan perundang-undangan sejak awal dekade 1800-an melalui "The Wilson Tariff Act of 1894" maupun ketentuan *antitrust* lainnya, berupa "The Clayton Act of 1914" (pasal 2 disempurnakan melalui "The Robinson - Postman Act 1936") dan "The Federal Trade Commission Act of 1914". Namun, karena peraturan-peraturan tersebut ternyata tidak mampu mencegah praktik dumping yang merupakan diskriminasi harga dalam perdagangan internasional, pemerintah Amerika Serikat

³⁹⁾ Tindakan Antidumping sebagai upaya untuk mengkonter praktik dumping perlu dilakukan secara adil dan proporsional sehingga dapat mengkomodir kepentingan masyarakat dan dunia usaha.

⁴⁰⁾ Daniel, J. Gifford, "Rethinking The Relationship between Antidumping and Antitrust Laws", American Journal of International Law, Vol. 6, hal. 277.

kemudian mengeluarkan "The Antidumping Act of 1916". Jadi awal kelahirannya peraturan antidumping berfungsi untuk mencegah praktik bisnis curang yang mengganggu iklim persaingan usaha yang sehat.⁴¹⁾

Dalam sejarah, Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang paling sering menggunakan peraturan antidumping untuk kepentingan industri domestiknya. Dalam perkembangan kemudian, ternyata terjadi serangkaian penggantian peraturan antidumping baik melalui penyusunan peraturan baru maupun amandemen.

"The Antidumping Act of 1916" merumuskan bahwa kriteria dumping harus mengandung unsur "*the intent to injure requirement*", yaitu adanya niat perusahaan asing untuk merusak industri dalam negeri Amerika Serikat. Karena sulitnya membuktikan adanya niat untuk merusak industri Amerika Serikat dalam peristiwa dumping, peraturan yang ada segera diganti dengan "The Antidumping Act of 1921", yang merumuskan dumping sudah terjadi bila telah timbul "*actual injury requirement*", yang dapat dilihat dari:⁴²⁾

- a. volume impornya;
- b. akibat impor tersebut terhadap harga barang di Amerika Serikat;
- c. akibat impor tersebut terhadap produksi dalam negeri Amerika Serikat

Dalam hal ini dimungkinkan gugatan ganti rugi perdata terhadap pelaku dumping.

Dalam *The Antidumping Act of 1921*, mengenai "*Actual Injury Requirement*" ini tidak mempertimbangkan bahwa mungkin saja terjadi kemunduran perusahaan Amerika Serikat, karena kalah efisien dibanding pesaing-pesaingnya dari negara lain.

⁴¹⁾ Lihat Agus Brotosusilo, Ketentuan Antidumping : Pedang bermata ganda dalam penegakan praktik bisnis curang", *Hukum dan Pembangunan* Vol. 2 (1994) hal. 169.

⁴²⁾ Lihat Spancer Weber Waller, *Antitrust Law Library : International Trade and U.S. Antitrust Law*, (Clark Boardman Callaghan, 1994), hal. 3 - 12.

Pada saat dilakukan perundingan tentang perdagangan internasional dalam GATT tahun 1979, untuk menyesuaikan dengan prinsip persetujuan tersebut, "The Antidumping Act of 1921" dilebur dalam "The Trade Agreement Act of 1979". Namun sebelumnya, pokok-pokok pikiran dalam peraturan antidumping tahun 1921 ini telah ditampung dalam amandemen atas titel VII dari "The US Tariff Act of 1930, sebagai peraturan dasar tentang antidumping, kemudian dikodifikasi dalam *title 19 United State Code (US Code) section 1673* sampai dengan 1677 K. Ketentuan tersebut berlaku sampai dengan pemerintahan Amerika Serikat memberlakukan *Title 1 of the 1979 Law* yang merupakan implementasi dari Antidumping Code (1979) dimana Amerika Serikat ikut sebagai pihak.⁴³⁾

Upaya memperkuat ketentuan praktik dumping di Amerika Serikat lebih nyata lagi dapat dilihat dalam "The US Trade Act of 1974" yang melahirkan perumusan bahwa dumping adalah penjualan produk asing di Amerika Serikat di bawah nilai normal, serta bila suatu produk dijual di pasar Amerika Serikat lebih rendah dari harga penjualan di negara ketiga.⁴⁴⁾

Peraturan antidumping diadministrasikan oleh dua institusi yaitu *Department of Commerce (Commerce)* dan *United States International Trade (UTC)*. Untuk mengimplementasikan peraturan antidumping dari peraturan perundangan di atas, kedua institusi tersebut mengeluarkan peraturan yang dimuat dalam *Title 19 Code of Federal Regulation (CFR)*. Peraturan yang dikeluarkan oleh *Commerce* tercantum dalam *Section 353* dan peraturan yang dikeluarkan oleh ITC dimuat dalam *Section 207*. Sedangkan penarikan bea masuk antidumping dilaksanakan oleh *US Customs Service* atas instruksi dari *Commerce*.⁴⁵⁾

⁴³⁾ Ibid, hal. 18.

⁴⁴⁾ Ibid, hal. 21.

⁴⁵⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 8.

2. Masyarakat Eropa

Untuk melindungi produsen dalam negeri dari tindakan perdagangan curang yang dilakukan oleh produsen dari negara di luar anggota masyarakat Eropa, maka dikeluarkanlah undang-undang antidumping masyarakat Eropa yaitu "Council Regulation No. 2423/1988". Dengan berlakunya *Agreement WTO*, dimana masyarakat Eropa sebagai anggotanya, ketentuan antidumping dalam *Council Regulation 3283/1944*. Ketentuan ini kemudian dirubah lagi dengan *Council Regulation 3884/1996* tanggal 22 Desember 1995.⁴⁶⁾

Dalam sistim antidumping masyarakat Eropa, ada dua lembaga sentral yang mengadministrasikan peraturan antidumping. Kedua lembaga ini adalah *European Council ("Council")* dan *European Commission ("Commission")*.⁴⁷⁾

Penerapan ketentuan antidumping masyarakat Eropa melalui suatu mekanisme, hal mana tuduhan dumping terhadap pihak eksportir akan dibuktikan oleh *European Commission*. Prosedur pembuktian terjadi tidaknya dumping dilakukan melalui ujian kuesioner dan penyelidikan dilakukan oleh *European Commission* pada sejumlah pihak terkait, termasuk produsen/eksportir di negaranya.⁴⁸⁾

Eksportir yang terbukti melakukan dumping dan mengakibatkan kerugian yang mengganggu kepentingan masyarakat, akan dikenakan tindakan antidumping (*antidumping measures*). Lembaga yang berwenang menentukan sanksi terhadap eksportir yang terbukti melakukan praktik dumping adalah *European Council*, dalam hal ini oleh *Council of Minister*.⁴⁹⁾

⁴⁶⁾ Ibid

⁴⁷⁾ Ibid, hal. 9.

⁴⁸⁾ Muhammad Ashri, "Memahami Tindakan Antidumping Masyarakat Eropa (ME)", *Hukum dan Pembangunan*, Vol. 3, (1995), hal. 256.

⁴⁹⁾ Ibid, hal. 357.

3. Australia

Latar belakang lahirnya undang-undang antidumping Australia bertujuan untuk melindungi para pengusaha pabrik dan produsen Australia dari dua jenis persaingan impor yang tidak adil, yaitu dumping dan subsidi. Awalnya undang-undang Federal Australia dalam bidang antidumping termuat dalam berbagai peraturan perundangan-undangan, yaitu *Custom Act 1901* (Terutama Section 42-45 dan Part XVB), *Custom Tariff (Antidumping) Act 1975* dan *Antidumping Authority Act 1988*. Selain peraturan tersebut, beberapa pengaturan tentang antidumping juga ditemukan dalam *Custom Regulation*.⁵⁰⁾

Dengan ditandatanganinya perjanjian WTO oleh Australia, maka pemerintah Australia melakukan penyesuaian atas peraturan tentang antidumping tersebut di atas. Penyesuaian ini dengan memberlakukan *Custom Legislation Bill* dan *Custom Tariff (Antidumping) Bill* pada tanggal 1 Januari 1995. Kedua undang-undang baru ini merupakan perubahan dari undang-undang terdahulu.⁵¹⁾

Selanjutnya ada tiga lembaga dalam melakukan penyelidikan dan administrasi tentang dumping di Australia.⁵²⁾

a. Chief Executive Officer of Customs (CEOC)

Mempunyai tugas untuk menerima petisi antidumping, menetapkan apakah suatu investigasi dapat dilakukan atas petisi tersebut dan membuat penemuan sementara (*Preliminary Finding*) sehubungan dengan petisi tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya *Chief Executive Officer of Customs* dibantu oleh *Australian Customs Service* yang merupakan bagian dari *Departemen of Industry, Science and Technology*.

b. Antidumping Authority (ADA)

Apabila temuan sementara yang diperoleh *Chief Executive Officer of Customs* menunjukkan secara positif adanya indikasi

⁵⁰⁾ Keith Steele, Op. Cit, hal. 35.

⁵¹⁾ Ibid, hal. 36.

⁵²⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 6.

dumping, maka temuan tersebut diserahkan kepada *Antidumping Authority* untuk dikaji ulang. Jika hasil pengkajian menunjukkan telah terjadi praktik dumping, maka *Antidumping Authority* akan merekomendasikan kepada *Minister for Small Business, Customs and Construction*, apakah suatu tindakan akan diterapkan atau tidak dan jenis tindakannya.

c. Minister of Small Business and Customs

Pengambil keputusan untuk menjatuhkan pembebanan bea definitif antidumping setelah diadakan pemeriksaan akhir oleh *Antidumping Authority*.

C. PERANGKAT HUKUM ANTIDUMPING DALAM PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Pengaturan masalah dumping yang berlaku dalam perdagangan internasional saat ini adalah peraturan menurut *Antidumping Code (1994)* yang secara resmi berjudul *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994* dan peraturan antidumping dari masing-masing negara.

Jika produsen barang dumping tidak dapat menerima sanksi antidumping yang diputuskan oleh pemerintah negara importir, maka produsen tersebut dapat naik banding ke forum WTO, melalui pemerintah negaranya.

Hal ini sesuai dengan ketentuan GATT, yang menyatakan bahwa keputusan bea masuk antidumping dapat disanggah oleh suatu negara atas nama perusahaan/produsen yang divonis melakukan dumping kepada:

1. *The Committee on Antidumping Practices*, bila kedua belah pihak yang bersengketa adalah merupakan negara anggota Penanganan GATT (*Antidumping Codes*).⁵³⁾
2. *The General Council*, sesuai dengan peraturan dalam ketentuan umum tentang penyelesaian sengketa GATT, jika kedua belah

⁵³⁾ Lihat Article 16 *Antidumping Code (1994)*

pihak yang bersengketa atau salah satu pihak bukan negara penandatangan GATT (*Antidumping Code*).⁵⁴⁾

Setiap negara anggota *Committee on Antidumping Practices*, dalam penyelesaian sengketa antidumping dapat menempuh prosedur sebagai berikut:⁵⁵⁾

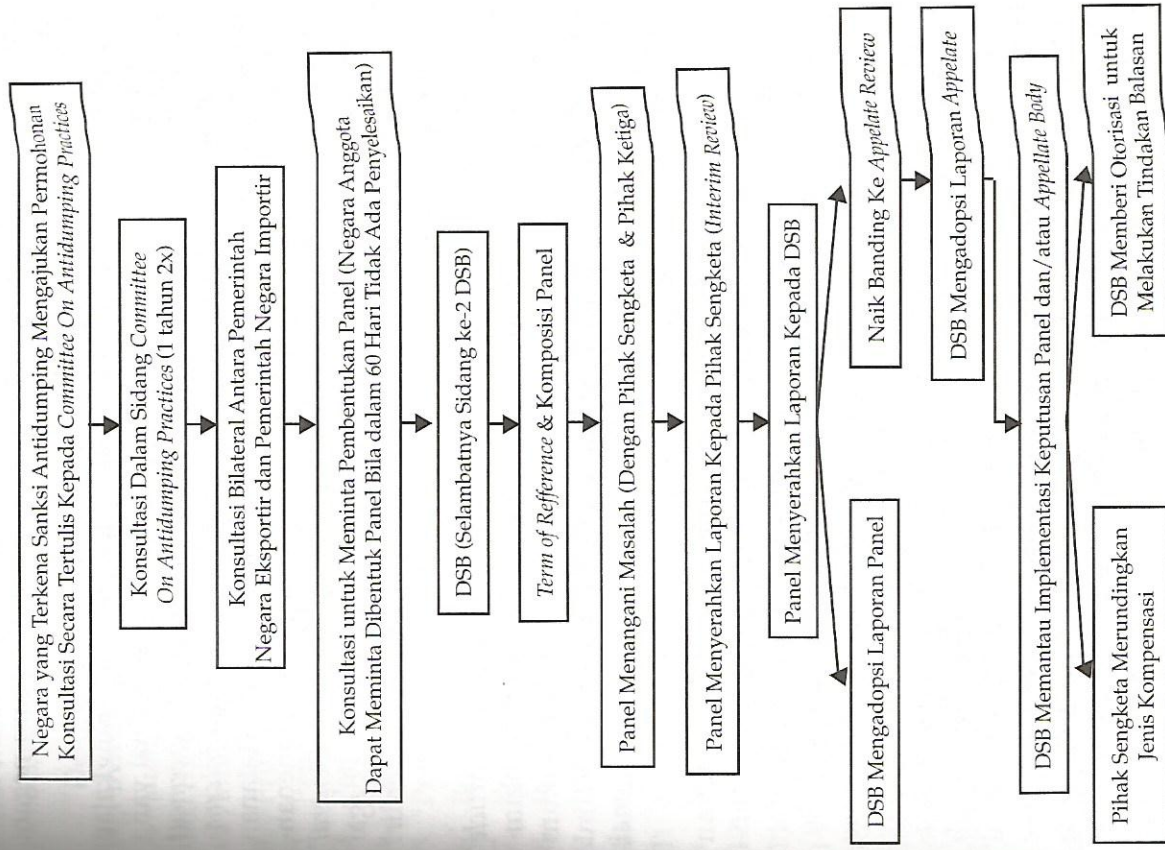
1. Bila tindakan antidumping tersebut dirasakan tidak beralasan oleh negara yang terkena, maka negara yang terkena tindakan antidumping dapat membawa persoalan ini kedalam pembahasan *Committee on Antidumping Practices* untuk "*Consultation*" (permintaan konsultasi secara tertulis). *Committee* ini bersidang dua kali setahun.
2. Berdasarkan ketentuan GATT artikel XXII, maka konsultasi ini dapat meminta pada *Council* untuk mengadakan konsultasi dengan negara yang mengenakan tindakan antidumping (konsultasi bilateral).
3. Bila konsultasi bilateral ini tidak mencapai hasil yang memuaskan, maka negara yang terkena bisa mengajukan permintaan konsultasi menuju ke pembentukan panel.
4. Kalau konsultasi ini juga tidak mencapai hasil yang memuaskan, maka *council* dapat diminta untuk membentuk panel.
5. Proses selanjutnya sama dengan proses penyelesaian sengketa dagang umum melalui WTO.
6. Dalam sidang panel (Panel terdiri dari ahli yang dibentuk berdasarkan artikel XXIII) akan diputuskan apakah bea masuk antidumping yang dikenakan oleh negara importir dilaksanakan dengan melanggar ketentuan-ketentuan GATT atau tidak.

Untuk lebih jelasnya dapat kita lihat dalam skema berikut ini.

⁵⁴⁾ Lihat Peraturan dalam ketentuan umum tentang penyelesaian sengketa GATT, khususnya *Article XXIII (Nullification or Impairment)*.

⁵⁵⁾ Lihat *Article 17 Antidumping Code (1994)*, dan lihat juga *Article XXII dan Article XXIII* Ketentuan Umum Tentang Penyelesaian Sengketa GATT.

SKEMA MEKANISME PENYELESAIAN SENGEKA ANTIDUMPING MELALUI WTO⁵⁶⁾



⁵⁶⁾ Dikutip dari bahan Sosialisasi Hukum Antidumping, Komite Antidumping Indonesia (KADI), Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI, 2002

Sebagai suatu perjanjian internasional, GATT merupakan serangkaian aturan permainan di bidang perdagangan internasional yang menerapkan tata cara perdagangan antara negara-negara anggota yang disepakati bersama.

Dari segi yuridis, GATT dapat dilihat sebagai serangkaian "aturan permainan" di bidang perdagangan internasional yang tertantum dalam suatu dokumen utama, yaitu *General Agreement on Tariffs and Trade* sebagai perjanjian internasional atau *international treaty* dengan peraturan tambahan yang merupakan tatanan perilaku ekonomi yang berlaku bagi negara-negara yang menandatangani. Dokumen utama GATT yang berjudul *General Agreement on Tariffs and Trade* yang dikenal secara ringkas sebagai *the general agreement* terdiri dari 38 pasal. Dokumen tersebut terdiri atas 4 bagian.⁵⁷⁾

Antidumping diatur dalam pasal VI GATT. Ketentuan *Article VI* GATT mengharuskan para negara anggotanya untuk mengimplementasikan ketentuan antidumping GATT dalam hukum nasionalnya masing-masing. Ketentuan dalam *Article VI* ini sebenarnya hanya merupakan garis besar pengaturan mengenai antidumping.

Oleh karena itu, dalam rangka mengimplementasikan penafsiran *Article VI* ini, dalam Putaran Tokyo disepakati *Antidumping Code* (1979). *Antidumping Code* (1979) ini disepakati dan mengikat 22 negara dan berlaku efektif sejak 1 Januari 1980. *Antidumping Code* (1979) ini kemudian digantikan oleh *Antidumping Code* (1994) yang dihasilkan dalam perundingan Putaran Uruguay. *Antidumping Code* (1994) yang berjudul *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994* dan sebenarnya merupakan salah satu dari *Multilateral Trade Agreements (MTA)* yang ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan *Agreement Establishing The World Trade Organization* di Marrakesh tanggal 15 April 1994, yang menghasilkan *World Trade Organization (WTO)*, suatu institusi yang bertujuan antara lain untuk memajukan perdagangan bebas

⁵⁷⁾ Keith Steele, Op. Cit, hal. 1.

antara diantara negara-negara anggotanya sesuai dengan *Multilateral Trade Agreement* yang merupakan bagian integral dari *Agreement Establishing The WTO*.⁵⁸⁾

Dengan demikian, kedudukan *Antidumping Code* (1994) tidak lagi merupakan perjanjian tambahan dari GATT seperti halnya *Antidumping Code* (1979), tetapi telah merupakan bagian integral dari *Agreement Establishing WTO* itu sendiri. Secara keseluruhan *Antidumping Code* (1994) adalah sebagai berikut.⁵⁹⁾

1. Prinsip
2. Penentuan Dumping
3. Penentuan Kerugian
4. Defenisi Industri Dalam Negeri
5. Penyelidikan Awal dan Penyelidikan Lanjutan
6. Bukti-bukti
7. Pengenaan Biaya Antidumping
8. Penawaran Harga Penyesuaian
9. Penentuan dan Pemungutan Biaya Antidumping
10. Keberlakuan surut
11. Masa Berlakunya dan Peninjauan Ulang Bea Antidumping dan Penawaran Harga Penyesuaian.
12. Pengumuman Kepada Publik dan Penjelasan Penetapan
13. Peninjauan Ulang
14. Tindakan Antidumping Atas Nama Negara Ketiga
15. Anggota Negara-Negara Berkembang
16. Komite Antidumping
17. Konsultasi dan Penyelesaian Sengketa
18. Pengenaan Biaya Antidumping Tetap

Bila dicermati lebih jauh, semua ketentuan dalam *Antidumping Code* (1994) ini tidak secara jelas melarang dilakukannya

⁵⁸⁾ Ibid, lihat juga A. Setiadi, Op. Cit, hal. 5.

⁵⁹⁾ Lihat *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994*, Diterbitkan oleh Tim Operasional Komite Antidumping Indonesia, 2001.

praktik dumping, tetapi ketentuan dalam *Antidumping Code* (1994) hanya mengatur tindakan balasan yang dapat diambil oleh suatu negara, untuk memulihkan dampak-dampak negatif, jika praktik dumping telah menyebabkan kerugian material terhadap industri domestik di negara importir.⁶⁰ Hal ini sebenarnya bertentangan dengan prinsip dasar dari GATT itu sendiri. Sebagai persetujuan multilateral, GATT memiliki beberapa prinsip dasar antara lain: asas nondiskriminasi, antiproteksi dan subsidi, penciptaan iklim perdagangan yang stabil dan dapat diperkirakan (transparan). Sedangkan dumping merupakan bentuk perdagangan curang dalam bentuk diskriminasi harga. Hal ini tentunya dapat menimbulkan kerancuan (antara ketentuan yang tidak secara tegas melarang dumping dan prinsip persaingan dagang yang adil).⁶¹

Agar tidak dirugikan dari adanya ketidakjelasan ini, setiap pengusaha harus mengerti betul bagaimana mengikuti permainan dalam strategi dagang internasional yang cukup pelik ini. Mengingat tindakan balasan hanya dapat dilakukan jika terdapat kerugian material (*material injury*), maka setiap pengusaha harus mengerti bagaimana melihat apakah telah terjadi *material injury* akibat praktik dumping tersebut. Hal ini perlu kita ketahui, karena walaupun eksportir telah menjual suatu produk dengan harga dumping, namun apabila praktik ini tidak menyebabkan suatu kerugian material terhadap industri domestik, maka tidak dapat dikenakan sanksi.

D. DAMPAK PRAKTIK DUMPING TERHADAP NEGARA IMPORTIR DAN EKSPORTIR

Pada hakekatnya, masyarakat yang melakukan perdagangan bertujuan untuk memperoleh keuntungan, untuk itu masyarakat harus mempunyai kemampuan atau kecakapan serta berkeinginan

⁶⁰ Lihat *Antidumping Code* (1994).

⁶¹ Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The WTO*, angka II.

untuk terus menerus mengikuti kegiatan perdagangan internasional, serta berupaya memperdagangkan barang yang berkualitas, yang sesuai dengan selera dan kebutuhan masyarakat internasional. Dalam konsep yang berlaku umum dalam perdagangan internasional, maka pelaku perdagangan internasional perlu memiliki konsep keunggulan komparatif atau yang sering disebut *Comparative Advantages*.⁶²

Namun, hakekat tersebut di atas sering tidak diindahkan oleh para pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan, mereka lebih cenderung melakukan jalan pintas untuk memperoleh keuntungan melalui kecurangan seperti melakukan praktik dumping, padahal praktik dumping itu sendiri mempunyai dampak baik bagi negara importir maupun bagi negara eksportir.

Konsep strategi dumping (*Strategic Dumping*) menimbulkan masalah bersama dari pasar ekspor yang tidak elastis dalam hubungan dengan harga rendah dalam pasar impor. Robert Willig menyatakan, karena (1) tertutupnya pasar pengekspor, (2) akibatnya terjadi pembatasan penjualan dalam negeri sehingga membatasi untuk investasi pada penelitian dan pengembangan serta pengembangan sumber daya manusia, (3) kemungkinan memperkuat monopoli para eksportir jika *supplier* domestik di negara impor tidak mampu dalam bersaing secara efektif, dan (4) kemungkinan oligopoli antara produsen luar negeri dan domestik. Dari sudut pandang perekonomian global, pengaruh negatif strategi dumping pada negara importir lebih besar dari negara eksportir yang menikmati keuntungan.⁶³

Praktik dumping sebagai salah satu fenomena dalam perdagangan internasional dapat merusak solidaritas negara-negara anggota yang bergabung dalam GATT/WTO, terutama negara-negara dunia ketiga, hal ini dapat dipahami sebagai perubahan

⁶² Victor Purba, *Kontrak Jual Beli Barang Internasional*, (Konvensi Vienna 1980), (Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2002), hal. 304.

⁶³ Gabrielle Marceau, *Op. Cit.*, hal. 16.

yang terjadi dalam sistem ekonomi politik global.⁶⁴⁾ Dewasa ini, walaupun akan memberikan dampak yang serius dalam perdagangan internasional, terutama bagi negara importir dan eksportir.

Dalam perundingan "Putaran Uruguay" pada tahun 1994 lalu, sejumlah 105 negara peserta (*contracting parties*) memperjuangkan kepentingan negaranya masing-masing. Dalam pembahasan masalah antidumping, 105 negara ini terbagi dalam tiga kelompok utama.⁶⁵⁾

1. Kelompok negara yang aktif menerapkan perundang-undangan antidumping, yaitu Amerika Serikat (AS) dan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE).
2. Kelompok negara yang seringkali mendapat tuduhan dumping, seperti Indonesia dan India.
3. Kelompok negara yang selain aktif menerapkan ketentuan antidumping sekaligus juga sering dituduh melakukan dumping oleh negara lain, seperti Australia dan Kanada.

Kelompok pertama bermaksud memperluas "*The Anti-dumping Code*" (1979) agar mencakup materi-materi aktual yang telah diatur secara unilateral dalam perundang-undangan mereka. Misalnya, ketentuan mengenai "*anti circumvention*" yang telah diterapkan oleh Amerika Serikat pada tahun 1988 dan masyarakat Eropa pada tahun 1987-1988. Kelompok kedua bermaksud membatasi beberapa ketentuan antidumping, sedangkan kelompok ketiga menjembatani kepentingan kedua kelompok lainnya.⁶⁶⁾ Perdebatan ketiga kelompok ini bisa dimaklumi, mengingat seriusnya dampak yang ditimbulkan oleh praktik dumping, baik bagi negara eksportir maupun importir.

⁶⁴⁾ Lihat Mohtar Mas'ood, *Ekonomi - Politik Internasional dan Pembangunan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1994), hal. 52.

⁶⁵⁾ Muhammad Ashri, Op. Cit, hal. 253.

⁶⁶⁾ John H. Jackson dan Edwin A. Vermulst, "*The Uruguay Round Agreement on Antidumping and its Likely Impact on European Community and United States Antidumping Law and Practices*", Ann Arbor, University of Michigan Press, (January, 1992), hal. 1.

Dampak dari praktik dumping dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari sisi negara importir dan dari sisi negara eksportir.

1. Dampak Dumping di Negara Importir

Dampak dumping di negara importir dapat dilihat dari beberapa tolok ukur,⁶⁷⁾ antara lain sebagai berikut.

a. Tingkat produksi (*level of output*)

Total *output* dari keadaan di bawah diskriminasi harga mungkin lebih besar dibandingkan dengan keadaan di bawah harga monopoli tunggal. Kenyataannya dalam pasar yang diskriminatif, jika setiap pembeli bersedia membayar sesuai dengan kurva permintaan klasik (pada saat permintaan meningkat harga akan meningkat, demikian juga sebaliknya), maka total *output* akan cenderung sama dengan *output* pada situasi industri yang sangat kompetitif. Di sisi lain, ada kemungkinan bagi kaum monopolis untuk menggunakan strategi diskriminasi harga untuk mengurangi *output* di salah satu pasar. Karena itu, tidak ada teori umum dan pasti tentang implikasi dari diskriminasi harga terhadap tingkat produksi. Bagi negara importir, diskriminasi harga dalam perdagangan internasional cenderung mengurangi hasil produksi dari produsen pesaing lokal, tetapi hal ini dapat meningkatkan hasil produksi dari industri hilir. Setiap situasi patut dianalisis secara khusus dan karena itu dumping tidak berbeda dari impor dengan harga rendah lainnya.

b. Penyebaran Pendapatan (*income distribution*)

Di satu sisi, pesaing lokal yang merupakan produsen barang sejenis bisa kehilangan keuntungan karena praktik dumping ini. Karena itu, para pemegang saham akan kehilangan dividen dan beberapa pekerja mungkin akan kehilangan pekerjaan untuk sementara waktu. Di sisi lain, barang-barang dengan harga rendah ini akan secara langsung meningkatkan/menguntungkan kondisi keuangan dari para konsumen.

⁶⁷⁾ Gabrielle Marceau, Op. Cit, hal. 16-18.

c. Dampak terhadap proses kompetisi dalam perdagangan internasional (*effects on the competitive process in international trade*).

Dampak dari diskriminasi harga terhadap proses kompetisi sangat bervariasi, tergantung pada apakah diskriminasi harga ini terjadi secara horisontal atau vertikal. Dampak tersebut antara lain adalah berikut ini.

- (1). Jika diskriminasi harga ini merupakan hasil transisi dari monopoli total ke kebiasaan yang lebih kompetitif, maka diskriminasi harga akan berpihak kepada pesaing.
- (2). Jika diskriminasi harga membantu proses pengrusakan kartel internasional, maka diskriminasi harga ini akan menjadi prokompetitif terhadap negara importir dan juga negara eksportir.
- (3). Jika diskriminasi harga merupakan bukti adanya praktik pemangsaan atau merupakan tameng dari adanya kerusakan sistem ekonomi, maka diskriminasi harga bisa juga menjadi antikompetitif.

Diskriminasi harga horisontal adalah diskriminasi terhadap pesaing pada tingkat industri yang sama. Sebagaimana penjualan dengan harga rendah lainnya, diskriminasi harga secara horisontal ini akan menghilangkan beberapa pesaing di negara pengimpor.

Dalam perdagangan internasional, dumping tampaknya menguntungkan bagi industri hilir di negara pengimpor. Adanya produk impor dengan harga rendah (pada umumnya yang berbentuk bahan baku) akan meningkatkan keuntungan bagi industri dalam negeri yang menggunakannya.

2. Dampak Dumping di Negara Eksportir⁶⁸⁾

Dalam pola diskriminasi harga internasional, pasar yang kurang elastis atau mempunyai peraturan bisnis yang sangat

kaku, pada umumnya cenderung memberlakukan harga tinggi untuk konsumen dalam negeri. Di sisi lain, dengan memperluas kesempatan pasar ekspor, diskriminasi harga yang berupa dumping ini dapat menguntungkan konsumen dalam negeri dengan memungkinkan adanya biaya produksi yang rendah, investasi yang lebih besar untuk produk-produk baru dan juga peningkatan kapasitas produksi yang dapat menambahkan kesejahteraan dari konsumen barang dumping.

Sebagai konsekuensi terhadap praktik dumping yang dilakukan oleh eksportir, maka akan terjadi pembatasan penjualan dalam negeri, sehingga akan membatasi untuk investasi pada penelitian dan pengembangan serta peningkatan sumber daya manusia. Disamping itu akan terjadi kecenderungan tertutupnya pasar negara pengeksport terhadap produk yang sejenis dari negara lain, terutama jika terjadi subsidi silang atas barang dumping tersebut.

Menurut ahli ekonomi, penjualan dibawah harga dan diskriminasi harga tidak dapat dibenarkan jika ada pemangsaan atau subsidi silang. Apapun alasannya, secara tidak langsung dan untuk jangka waktu yang panjang juga dapat merugikan negara eksportir.

⁶⁸⁾ Ibid, hal. 18-19

BAB III

HUKUM ANTIDUMPING DI INDONESIA

A. LEMBAGA-LEMBAGA PENGADMINISTRASIAN DAN PELAKSANAAN PERATURAN ANTIDUMPING

Sebagai pelaksana peraturan antidumping melibatkan beberapa lembaga, mulai dari teknis administratif hingga lembaga pengambil keputusan setingkat departemen. Lembaga-lembaga yang terkait dengan pelaksanaan peraturan antidumping adalah sebagai berikut.

1. Komite Antidumping Indonesia (KADI)

Komite Antidumping Indonesia (KADI) merupakan lembaga teknis yang diamanatkan untuk dibentuk oleh bab II pasal 6 dan 7 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996, tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan, pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 menyebutkan bahwa, untuk permasalahan yang berkaitan dengan upaya penanggulangan importasi barang dumping dan barang mengandung subsidi, Menteri Perindustrian dan Perdagangan membentuk Komite Antidumping Indonesia.⁶⁹⁾

Berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat (1) tersebut, Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000 tanggal 10 Oktober 2000 tentang Komite Antidumping Indonesia (sebagai perubahan atas beberapa keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan sebelumnya).

⁶⁹⁾ Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 sebagai pelaksana dari pasal 18-23 Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Sebagai suatu komite yang didirikan untuk menangani hal-hal yang berkaitan dengan upaya menanggulangi importasi barang dumping atau barang mengandung subsidi secara curang yang menimbulkan kerugian bagi industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis, maka KADI mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang berikut ini.

Adapun tugas pokok KADI adalah sebagai berikut.⁷⁰⁾

- a. Melakukan penyelidikan terhadap dugaan adanya barang-dumping atau barang mengandung subsidi yang menimbulkan kerugian bagi industri dalam negeri barang sejenis.
- b. Mengumpulkan, meneliti, dan mengolah bukti serta informasi mengenai dugaan adanya barang dumping atau barang mengandung subsidi.
- c. Mengusulkan peneraan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan.
- d. Melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.
- e. Menyusun laporan pelaksanaan tugas untuk disampaikan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Untuk melaksanakan tugasnya KADI mempunyai fungsi berikut ini.⁷¹⁾

- a. Merumuskan kebijaksanaan penanggulangan importasi barang dumping atau barang mengandung subsidi.
- b. Meneliti dan melakukan konsultasi penyelesaian berbagai permasalahan yang berkaitan dengan importasi barang dumping atau barang mengandung subsidi.
- c. Mengawasi pelaksanaan kegiatan yang berkaitan dengan penanggulangan importasi barang dumping atau barang mengandung subsidi.

⁷⁰⁾ Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000, pasal 2, lihat juga Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996.

⁷¹⁾ Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 427/MPP/Kep/10/2000, pasal 3.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, komite mempunyai wewenang berikut ini.⁷²⁾

- a. Menyusun penjelasan lebih lanjut yang bersifat teknis dan administratif atas ketentuan yang berkaitan dengan dumping atau subsidi.
- b. Melakukan pemeriksaan, investigasi atau penyelidikan terhadap pihak yang berkepentingan dan pihak-pihak lain yang terkait dengan dumping atau subsidi.
- c. Mengusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk memberlakukan tindakan sementara.
- d. Mengusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan mengenai hasil penilaian atas tawaran tindakan penyesuaian.
- e. Mengadakan pengkajian kembali pengenaan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan.
- f. Mengusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk mencabut atau melanjutkan pengenaan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan.
- g. Memberikan keputusan-keputusan yang berkaitan dengan penanganan dumping atau subsidi.

Susunan keanggotaan KADI terdiri dari berikut ini.⁷³⁾

- a. Ketua dan satu orang wakil ketua merangkap anggota
- b. Satu orang sekretaris merangkap anggota
- c. Sebanyak-banyaknya 8 (delapan) orang anggota yang mewakili instansi terkait yaitu:
 - (1) Direktur Jenderal Bea dan Cukai
 - (2) Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri
 - (3) Direktur Jenderal Kerjasama Lembaga Industri dan Perdagangan Internasional.

⁷²⁾ Ibid, pasal 4.

⁷³⁾ Ibid, pasal 7 ayat (1), lihat juga Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 428/MPP/Kep/10/2000 tentang Penunjukan dan Pengangkatan Anggota KADI.

- (4) Direktur Jenderal Industri Logam, Mesin, Elektronika, dan Aneka Pertambangan.
- (5) Direktur Jenderal Industri Kimia, Agro, dan Hasil Hutan.
- (6) Pejabat Kantor Menteri Koordinator Bidang Perekonomian
- (7) Pejabat dari Departemen Pertanian dan Kehutanan
- (8) Pejabat dari Departemen Kelautan dan Perikanan

Dalam melaksanakan tugasnya, KADI wajib memperhatikan saran dari tim pengarah. Tim Pengarah terdiri dari Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta Menteri Keuangan⁷⁴⁾. Dumping itu, dalam menangani tugas administrasi dan teknis penanganan antidumping dan subsidi KADI dibantu oleh satu unit kerja sekretariat yang terdiri dari berikut ini.⁷⁵⁾

- a. Bidang Pengaduan
- b. Bidang Penyelidikan Dumping dan Subsidi
- c. Bidang Pengkajian Kerugian
- d. Bidang Hukum
- e. Bidang Umum

Ketua, wakil ketua, sekretaris, dan anggota KADI diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.⁷⁶⁾ Dalam melaksanakan tugasnya, KADI bertanggung jawab kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan.⁷⁷⁾

2. Menteri Perindustrian dan Perdagangan

KADI selaku lembaga penyelenggara teknis administratif yang melakukan penyelidikan atas dugaan praktik dumping, dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Menteri Perindustrian dan

⁷⁴⁾ Ibid, pasal 5

⁷⁵⁾ Ibid, pasal 8, untuk mengetahui tugas masing-masing bidang tersebut lihat bab V pasal 16, 17, 18, 19, 20.

⁷⁶⁾ Ibid, pasal 10 ayat (1)

⁷⁷⁾ Ibid, pasal 9.

Perdagangan dalam kedudukan selaku menteri berwenang untuk menentukan hal-hal sebagai berikut.⁷⁸⁾

- a. Memutuskan besarnya nilai tertentu untuk pengenaan tindakan sementara.
- b. Memutuskan menerima atau menolak tindakan penyesuaian
- c. Memutuskan besarnya nilai tertentu untuk pengenaan bea masuk antidumping
- d. Memutuskan untuk menghentikan atau melanjutkan pengenaan bea masuk antidumping.
- e. Memutuskan untuk menghentikan atau melanjutkan pengenaan bea masuk antidumping dalam hal dilakukannya *review* atas bea masuk antidumping.

3. Menteri Keuangan

Selaku penyelenggara otoritas moneter, Menteri Keuangan dalam pengadministrasian peraturan antidumping mempunyai kewenangan berikut ini:⁷⁹⁾

- a. Menetapkan tindakan sementara yang dapat berupa (1) pembayaran bea masuk antidumping sementara atau (2) penyerahan jaminan dalam bentuk uang tunai, jaminan bank atau jaminan dari perusahaan asuransi.
- b. Mengakhiri tindakan sementara yang dapat berupa (1) pengenaan bea masuk antidumping atau (2) pencabutan tindakan sementara dan pengembalian pembayaran bea masuk antidumping sementara atau pengembalian jaminan.
- c. Menetapkan besarnya bea masuk antidumping.

4. Direktur Jenderal Bea dan Cukai

Selaku lembaga yang berada di bawah Departemen Keuangan, Direktur Jenderal Bea dan Cukai memiliki kewenangan sebagai berikut.⁸⁰⁾

⁷⁸⁾ Lihat Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996, pasal 17, 22, 26, dan pasal 33.

⁷⁹⁾ Ibid, pasal 18, 19, 20, 27.

⁸⁰⁾ Ibid, pasal 29, 30.

- a. Memungut bea masuk antidumping sementara dan bea masuk antidumping
- b. Menetapkan dan mengembalikan kelebihan pembayaran bea masuk antidumping sementara.
- c. Menetapkan dan mengembalikan kelebihan bea masuk antidumping.

5. Badan Penyelesaian Sengketa Pajak

Keberatan terhadap penetapan bea masuk antidumping dapat diajukan kepada lembaga banding sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 97 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan. Lembaga yang dimaksud adalah Badan Penyelesaian Sengketa Pajak yang bertugas memeriksa dan memutuskan banding terhadap keputusan penerapan bea masuk antidumping oleh pejabat yang berwenang.⁸¹⁾

B. PROSEDUR PERMOHONAN DAN TAHAPAN PROSES PENYELIDIKAN ANTIDUMPING

1. Prosedur Permohonan Penyelidikan Antidumping

Penyelidikan atas barang dumping pada prinsipnya dapat dilakukan atas permohonan dari industri dalam negeri atau atas inisiatif pemerintah sendiri. Untuk penyelidikan terhadap barang impor yang diduga sebagai barang dumping, pemohon perlu melakukan persiapan pengajuan permohonan.⁸²⁾

Pada tahap ini, pemohon yang akan mengajukan permohonan penyelidikan antidumping atau subsidi mempersiapkan surat permohonan dengan berbagai kelengkapan data yang diperlukan. Pemohon dapat mengajukan permohonan penyelidikan antidumping secara perorangan atau gabungan, dengan ketentuan harus memenuhi persyaratan sebagai wakil industri dalam negeri.

⁸¹⁾ Ibid, pasal 35.

⁸²⁾ Ibid, pasal 8 ayat (1), bandingkan dengan *Article 5 Antidumping Code (1994)*.

Untuk perusahaan gabungan, data yang disampaikan adalah data kolektif dari semua perusahaan yang mengajukan permohonan.

a. Persyaratan Permohonan Secara Formil

Permohonan penyelidikan wajib diajukan secara tertulis dan dalam bahasa Indonesia kepada ketua KADI, dengan menyebutkan nama dan alamat perusahaan serta nama pengurus perusahaan yang berhak mewakili perusahaan. Permohonan dilengkapi dengan berikut ini.⁸³⁾

- (1) Fotokopi Akte Pendirian Perusahaan.
- (2) Fotokopi Izin Usaha Industri.
- (3) Uraian lengkap dari barang impor yang diduga sebagai barang dumping atau barang subsidi.
- (4) Nama negara pengeksportir dan atau negara asal barang.
- (5) Nama dan alamat setiap eksportir, eksportir produsen, produsen barang atau asosiasi eksportir/produsen.
- (6) Nama dan alamat setiap importir.
- (7) Informasi harga ekspor.
- (8) Informasi nilai normal.
- (9) Informasi adanya kerugian yang disebabkan oleh barang impor yang diduga sebagai barang dumping dan atau barang mengandung subsidi.
- (10) Informasi total produksi barang sejenis yang dihasilkan oleh pemohon dan produsen dalam negeri barang sejenis lainnya.
- (11) Pihak yang mewakili pemohon harus mempunyai surat kuasa khusus atas nama pemohon yang diwakili.

Pemohon memenuhi syarat sebagai wakil industri dalam negeri untuk melakukan penyelidikan dalam hal berikut.⁸⁴⁾

- (1) Hasil produksi pemohon minimal mencapai 25% dari total produksi industri dalam negeri.

⁸³⁾ Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 216/MPP/Kep/7/2001, pasal 3 dan 4.

⁸⁴⁾ Ibid, pasal 6.

- (2) Pemohon menunjukkan adanya kerugian yang disebabkan barang dumping.

- (3) Pihak yang mendukung pemohon penyelidikan anti-dumping lebih besar dari yang menolak.

Dengan demikian, apabila produksi pemohon lebih besar dari 50% total produksi dalam negeri, maka pemohon tidak perlu mencari dukungan dari produsen lain dan langsung dapat mengajukan permohonan kepada KADI.

b. Persyaratan Permohonan Secara Material

Dalam mengajukan permohonan, pemohon diminta untuk menyampaikan permohonan yang isinya memberikan informasi berikut ini.⁸⁵⁾

- (1) Umum: latar belakang permohonan penyelidikan, data pemohon (nama, dan alamat lengkap, akte pendirian, ijin usaha industri), informasi tentang industri dalam negeri, deskripsi dan proses barang yang diduga dumping atau subsidi, negara pengeksportir dan produsen/eksportir, importir yang diketahui.

- (2) Dugaan dumping dan atau subsidi, perhitungan normal, harga ekspor.

- (3) Analisis kerugian: kerugian yang dialami pemohon, data impor dari negara yang dituduh dumping dan atau subsidi, perkembangan indikator industri (produksi, kapasitas terpasang, utilisasi, persediaan, penjualan, ekspor) dalam negeri, pangsa pasar pemohon/barang impor dalam negeri, *price undercutting*, *price depression* dan *price suppression*, kerugian material industri domestik akibat barang dumping, (penurunan : penjualan dalam negeri, profit, produksi, utilisasi kapasitas, pangsa pasar, produktifitas); gangguan, *return on investment*, *cash flow*, perubahan harga dalam negeri, persediaan meningkat, PHK, penurunan upah kerja,

⁸⁵⁾ Dikutip dari Baham Sosialisasi KADI tentang "Prosedur Permohonan dan Tahapan Proses Penyelidikan Antidumping dan Subsidi", 2002, hal. 10.

penurunan pertumbuhan, dan hubungan kausalitas antara dumping dan atau subsidi, dengan kerugian serta faktor-faktor lain penyebab kerugian.

2. Tahapan Proses Penyelidikan Antidumping

a. Pengajuan Permohonan

Setelah permohonan disiapkan, maka pemohon dapat mengajukan permohonan resmi kepada ketua KADI untuk dilakukan penyelidikan terhadap barang impor yang diduga dumping dan atau subsidi. KADI akan melakukan penelitian terhadap permohonan yang telah disampaikan dan apabila informasi yang diperlukan masih kurang lengkap, maka pemohon akan diberitahu melalui surat untuk melengkapinya. Selanjutnya, jika permohonan ini memenuhi persyaratan, maka KADI secara resmi memberitahukan melalui surat. Sebaliknya, jika pemohon sudah diberitahu untuk melengkapi informasi tetapi informasi yang disampaikan tidak lengkap, maka permohonan ditolak.⁸⁶⁾

b. Penelitian Bukti Awal (*Prima Facie*)

Dalam waktu paling lama 30 hari kerja, terhitung sejak permohonan diterima KADI secara lengkap dan benar, KADI melakukan penyelidikan bukti terhadap:⁸⁷⁾

- (1) dipenuhinya persyaratan sebagai wakil industri dalam negeri;
- (2) ditemukan dumping/subsidi, *injury* dan hubungan kausal (*prima facie*) terhadap kasus yang diajukan;
- (3) volume impor barang yang diduga dumping dan atau subsidi > 3% dari total impor. Untuk satu negara yang volume impor barangnya kurang dari 3%, maka dapat dikenakan tuduhan secara bersama-sama dengan negara

⁸⁶⁾ Ibid, hal. 11, lihat juga pasal 3 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 216./MPP/ Kep/7/2001.

⁸⁷⁾ Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, pasal 8, lihat juga Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 216/MPP/Kep/7/2001 pasal 5.

lain secara gabungan, sehingga volume impor mencapai lebih dari 7%.

(4) Margin dumping lebih besar dari 2%.

Dalam pengujian ini diadakan penelitian secara seksama, baik terhadap data yang diajukan oleh pemohon maupun sumber-sumber lain.

Apabila pada permohonan tidak terdapat bukti-bukti yang mendukung, maka permohonan akan ditolak, dan kepada pemohon akan diberitahukan melalui surat serta diberi penjelasan alasan penolakan. Apabila ditemukan bukti-bukti yang mendukung, maka permohonan penyelidikan diterima dan KADI akan melakukan penyelidikan.⁸⁸⁾

Pemberitahuan Awal (*Prenotification*)

Sebelum penyelidikan dimulai, KADI berkewajiban untuk memberitahukan kepada pihak yang berkepentingan, termasuk pemerintah negara-negara yang dituduh dumping dan atau subsidi tentang adanya rencana akan dimulainya penyelidikan atas barang dumping dan atau subsidi dari negara-negara yang bersangkutan, paling tidak dua minggu sebelum penyelidikan diumumkan.⁸⁹⁾

d. Pengumuman (Inisiasi)

Apabila KADI telah memutuskan untuk memulai suatu penyelidikan, maka secara resmi akan dikeluarkan pengumuman pemerintah melalui media massa.⁹⁰⁾

e. Penyelidikan Pendahuluan⁹¹⁾

Sejak diterbitkannya pengumuman pemerintah tentang dimulainya penyelidikan anti dumping/subsidi, maka KADI melakukan penyelidikan untuk mendapatkan bukti-bukti

⁸⁸⁾ Ibid.

⁸⁹⁾ Ibid, pasal 1 angka 10.

⁹⁰⁾ Ibid, pasal 10

⁹¹⁾ Ibid, pasal 13-16, lihat juga Sumber Bahan Sosialisasi Komite Antidumping Indonesia, 2002, hal. 12-13.

tentang adanya barang dumping/subsidi yang mengakibatkan kerugian bagi industri dalam negeri. Kegiatan ini meliputi berikut ini.

- (1) Mengirimkan surat pemberitahuan kepada pihak terkait:
 - i. Perwakilan pemerintah negara yang dituduh dumping dan atau subsidi di Jakarta.
 - ii. Perwakilan pemerintah Indonesia di negara yang dituduh dumping.
 - iii. Produsen/eksportir di negara asal barang yang dituduh dumping dan atau subsidi, importir barang sejenis di dalam negeri.
 - iv. Pemohon dengan melampirkan:
 - fotokopi pengumuman/inisiasi, daftar pertanyaan, fotokopi permohonan yang bersifat tidak rahasia (*non confidential complaint*). Memberikan kesempatan kepada pihak terkait untuk memberikan tanggapan dalam waktu lebih kurang 40 hari.

Perwakilan negara yang dituduh dumping berkewajiban untuk meneruskan informasi ini kepada produsen/eksportir di negaranya yang melakukan ekspor ke Indonesia. Pemerintah harus memberitahu kepada perwakilan negara Indonesia di negara yang terkena tuduhan, hanya sebagai bahan informasi. Selanjutnya kepada eksportir/produsen dari negara yang dituduh melakukan praktik dumping dan atau subsidi, importir dalam negeri dan pemohon diberikan batas waktu untuk mengisi dan mengirimkan kembali jawaban kuesioner. Batas waktu pengiriman kembali dapat diperpanjang berdasarkan permintaan pihak terkait.

- (2) Menerima kuesioner, meneliti, meminta bukti, melengkapi data, meminta penjelasan, menganalisis jawaban atas kuesioner dan data lainnya dari produsen di luar negeri untuk mengetahui besarnya margin dumping.

- (3) Menerima kuesioner, meneliti, meminta bukti, melengkapi data, meminta penjelasan, menganalisis jawaban atas

kuesioner dan data lainnya dari pemohon dan importir dalam negeri untuk mengetahui adanya kerugian yang dialami oleh pemohon akibat adanya barang dumping dan atau subsidi.

- (4) Melakukan verifikasi kepada pemohon dan importir di dalam negeri, produsen/eksportir luar negeri yang telah memberikan informasi lengkap dalam jawaban kuesioner. Maksud verifikasi adalah untuk mengecek kebenaran data yang disampaikan serta didukung oleh bukti-bukti yang akurat.
- (5) Menganalisis hasil verifikasi dan membuat kesimpulan tentang hasil penyelidikan dapat ditemukan atau tidak, bukti dumping/subsidi dan kerugian yang diakibatkan oleh barang dumping/subsidi.
- (6) Jika tidak ditemukan bukti dumping dan atau subsidi serta kerugian yang diakibatkan oleh barang dumping dan atau subsidi, maka KADI menghentikan penyelidikan dan mengumumkan penghentian tersebut. Tetapi, jika ditemukan bukti, akan dilakukan pengenaan tindakan sementara.

f. Pengenaan Tindakan Sementara (*Provisional Measures*)⁹²⁾

Jika terdapat bukti adanya dumping dan atau subsidi, kerugian serta hubungan kausalitas yang diakibatkan oleh barang dumping dan atau subsidi, maka KADI dapat melakukan tindakan seperti berikut.

- (1) Mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk mengenakan tindakan sementara (*provisional measures*) berupa pengenaan bea masuk antidumping sementara dan atau bea masuk imbalan, dengan kewajiban mempertaruhkan jaminan sebesar bea masuk sementara terhadap impor barang sejenis yang diselidiki, dalam rangka mencegah berlanjutnya kerugian industri dalam negeri akibat praktik dumping/subsidi.

⁹²⁾ Ibid, pasal 17-20, lihat juga Bahan Sosialisasi Komite Antidumping Indonesia, 2002, hal. 14-15.

- (2) Mengumumkan hasil penyelidikan sementara melalui media massa.
 - (3) Mengirimkan pemberitahuan tentang hasil penyelidikan kepada pihak-pihak terkait yang telah memberikan respon (*cooperative*) dengan melampirkan *copy* pengumuman dan *disclosure* (penjelasan) tentang hasil penyelidikan. Kepada pemohon, importir di dalam negeri dan produsen/eksportir luar negeri diberikan kesempatan untuk memberikan tanggapan secara tertulis atau melalui *hearing*.
- g. Penyelidikan Lanjutan⁹³⁾
- Setelah dikenalkan tindakan sementara, penyelidikan dilanjutkan sampai dengan adanya keputusan final pengenaan Bea Masuk Antidumping (BMAD) dan atau Bea Masuk Imbalan (BMI) definitif.
- Kegiatan KADI pada tahap ini antara lain sebagai berikut.
- (1) Menerima tanggapan dari pemohon, eksportir, importir atau konsumen terhadap "*Draft Final Disclosure*" yang disampaikan.
 - (2) Menerima permohonan untuk diadakan *hearing* dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan maksud untuk memberikan kesempatan kepada kedua belah pihak melakukan pembelaan.
 - (3) Melakukan analisis terhadap tanggapan dari pihak terkait dan membuat kesimpulan final tentang terbukti atau tidak adanya barang dumping/subsidi yang menyebabkan kerugian bagi industri dalam negeri.
 - (4) Jika kesimpulan final menunjukkan tidak terbukti adanya barang dumping/subsidi dan atau kerugian, maka KADI melakukan tindakan berikut.
 - (a) Menghentikan penyelidikan
 - (b) Mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk

⁹³⁾ Ibid, pasal 21-26.

- melakukan pengembalian atas BMAD dan atau BMI sementara yang sudah dijaminakan sebelumnya.
- (c) Mengumumkan hasil penyelidikan dan jika tidak ditemukan bukti, kasus ditutup.
 - (5) Menerima, meneliti, dan memutuskan tawaran tindakan penyesuaian (*price undertaking*) atas permintaan eksportir/produsen luar negeri.
- h. Pengenaan Bea Masuk Antidumping (*Definitive Measures*)⁹⁴⁾
- Jika ditemukan bukti-bukti, maka dalam tahap ini KADI atas dasar Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan melakukan tindakan berikut.
- (1) Mengusulkan kepada Menteri Keuangan untuk mengenakan BMAD dan melakukan pengembalian, jika terbukti besarnya BMAD tersebut lebih kecil dari BMAD sementara yang dikenakan sebelumnya.
 - (2) Mengumumkan melalui media massa tentang pengenaan BMAD dan memberitahukan kepada pihak terkait.
- i. Peninjauan Kembali (*Review*)⁹⁵⁾
- Bea masuk antidumping dikenakan paling lama 5 tahun sejak keputusan pengenaannya. Setelah tahun pertama pengenaan BMAD, KADI dapat melakukan tindakan sebagai berikut.
- Menerima, meneliti dan memutuskan permohonan peninjauan kembali pengenaan BMAD yang diajukan oleh pihak yang berkepentingan. Keputusan tersebut berupa:
- (1) menghentikan pengenaan BMAD, jika terbukti bahwa kerugian yang disebabkan oleh barang dumping/subsidi dapat dihilangkan;
 - (2) melanjutkan atau memperpanjang pengenaan BMAD, jika terbukti bahwa kerugian yang disebabkan oleh barang dumping/subsidi belum dapat dihilangkan.

⁹⁴⁾ Ibid, pasal 26-31.

⁹⁵⁾ Ibid, pasal 32-33.

Penyelidikan terhadap kasus dumping/subsidi sampai adanya keputusan final, berlangsung paling lama 12 bulan, atau dalam keadaan tertentu dapat diperpanjang paling lama sampai dengan 18 bulan, terhitung sejak tanggal pengumuman dimulainya penyelidikan.⁹⁶⁾

Pengenaan tindakan sementara dapat dilaksanakan paling cepat 60 hari (2 bulan) semenjak dimulainya penyelidikan. Pengenaan tindakan sementara berlangsung paling lama 120 hari (4 bulan) dan dapat diperpanjang menjadi 180 hari (6 bulan) atas permintaan eksportir.⁹⁷⁾ Pengenaan bea masuk anti dumping dan atau bea masuk imbalan berlangsung paling lama 5 (lima) tahun.⁹⁸⁾

Untuk menjaga kerahasiaan informasi, maka pihak-pihak terkait yang menyampaikan data disyaratkan untuk menyampaikan dalam 2 (dua) versi, yaitu versi yang bersifat rahasia (*confidential*) dan bersifat tidak rahasia (*nonconfidential*). Hanya dokumen *nonconfidential* saja yang dapat diakses oleh pihak-pihak lain yang berkepentingan.⁹⁹⁾

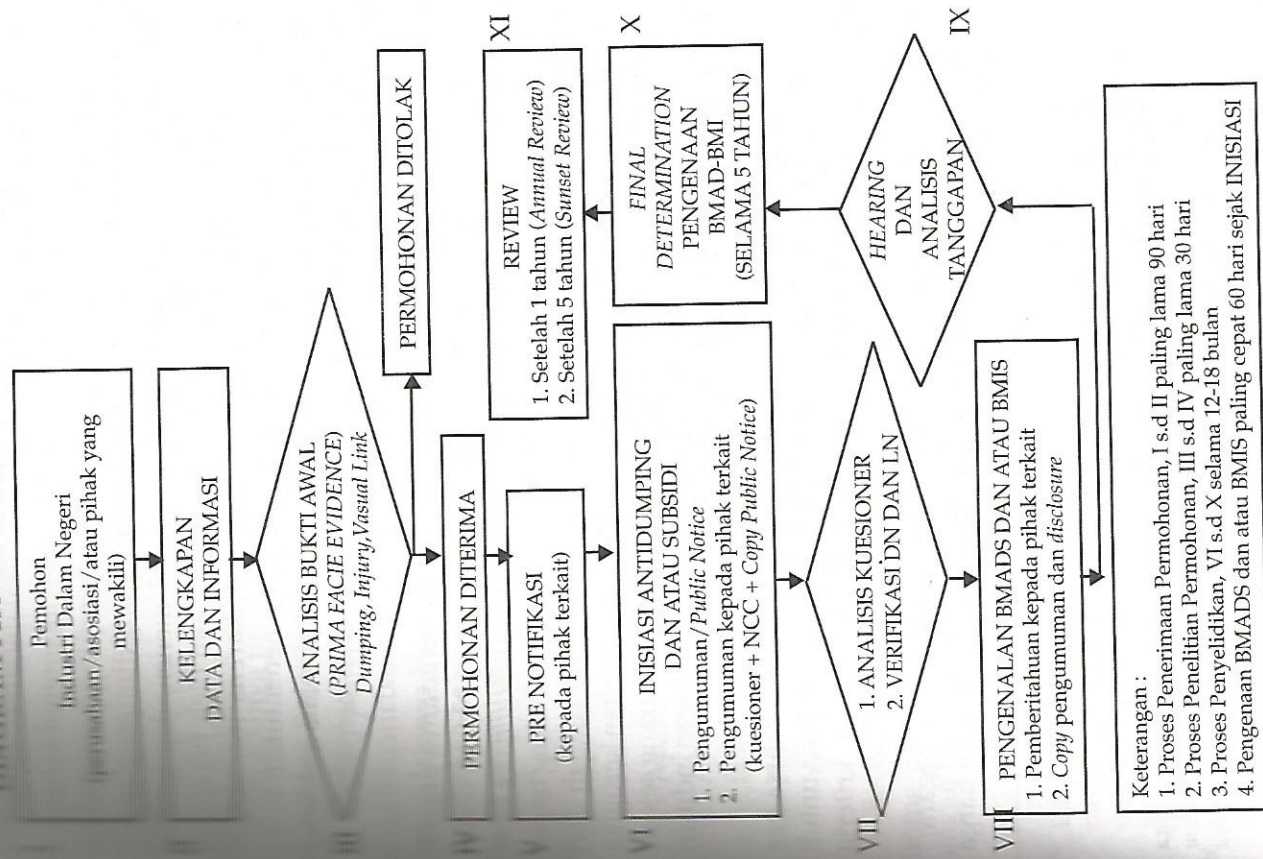
⁹⁶⁾ Ibid, pasal 11.

⁹⁷⁾ Ibid, pasal 18

⁹⁸⁾ Ibid, pasal 31.

⁹⁹⁾ Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 261/MPP/Kep/9/1996, pasal 4 ayat (3), ketentuan ini tetap karena tidak dirubah oleh Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 216/MPP/Kep/7/2001.

DIAGRAM PROSES PENYELIDIKAN ANTIDUMPING



Sumber: Sekretariat Komite Antidumping Indonesia, 2002.

C. INDIKATOR-INDIKATOR YANG DIGUNAKAN DALAM ANALISIS DUMPING

Ada atau tidaknya suatu praktik dumping perlu suatu pembuktian bahwa suatu barang adalah barang dumping, sesuai dengan unsur-unsur yang disyaratkan untuk menentukan kriteria adanya dumping sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, sangat penting membahas mengenai bagaimana cara menentukan suatu barang dianggap sebagai barang dumping, bagaimana indikator untuk menentukan bahwa barang dumping tersebut menyebabkan kerugian.¹⁰⁰⁾

Sebagai dasar pemikiran untuk menentukan adanya praktik dumping, dapat mengacu kepada Undang-undang No. 10 Tahun 1995, khususnya pasal 18 yang diadopsi dari *Antidumping Code* (1994). Bea masuk antidumping dikenakan terhadap barang impor dalam hal harga ekspor dari barang tersebut lebih rendah dari nilai normalnya dan impor barang tersebut menyebabkan kerugian terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dengan barang tersebut atau menghalangi pengembangan industri barang sejenis di dalam negeri.¹⁰¹⁾

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa bea masuk antidumping hanya akan dikenakan apabila kriteria untuk itu dapat dibuktikan dalam penyelidikan antidumping, kriteria tersebut yaitu:¹⁰²⁾

1. adanya barang yang sejenis yang diekspor ke suatu negara;
2. adanya penjualan dengan harga ekspor yang dibawah harga normal atau dengan kata lain adanya dumping;

¹⁰⁰⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 53.

¹⁰¹⁾ Lihat pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 dan, lihat juga *Antidumping Code* (1994) yang disebut dengan *Agreement on Implementation of Article VI of The General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Khususnya *Article 2, 3, 4.*

¹⁰²⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 53.

adanya kerugian terhadap industri dalam negeri;

adanya hubungan sebab akibat antara penjualan dengan harga ekspor yang di bawah nilai normal dengan terjadinya kerugian terhadap industri dalam negeri.

Untuk lebih menjelaskan kriteria tentang adanya suatu barang dumping maka penulis memaparkan variabel-variabel penentu adanya praktik dumping.

1. Barang Sejenis (*Like Product*)

Dalam penyelidikan barang dumping, untuk menentukan apakah suatu barang dapat dikatakan sejenis (*like product*) dengan barang lainnya biasanya dilakukan suatu analisis yang memperbandingkan beberapa aspek. Aspek yang lazim dipertimbangkan dalam penentuan tersebut adalah sebagai berikut.¹⁰³⁾

- a. Apakah kedua barang tersebut penggunaananya sama.
- b. Apakah kedua barang tersebut dapat saling menggantikan (*interchangeability of Product*).
- c. Apakah pola distribusi kedua barang tersebut sama.
- d. Apakah kedua barang tersebut dibuat dengan menggunakan fasilitas produksi dan keahlian yang sama.
- e. Faktor mengenai harga, yaitu bagaimana perbandingan harga kedua barang tersebut.

Berdasarkan analisis ini, komite akan berkesimpulan bahwa barang produksi dalam negeri merupakan barang yang sejenis dengan barang yang diduga sebagai barang dumping.¹⁰⁴⁾

¹⁰³⁾ Lihat Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 dalam pasal 1 angka 8, memberikan panduan untuk menentukan kapan dua jenis barang dikatakan sebagai "barang sejenis" adalah barang yang identik atau sama dalam segala hal dengan barang impor dimaksud atau yang memiliki karakteristik fisik, teknis atau kimiawi menyerupai barang impor dimaksud.

¹⁰⁴⁾ Menurut Tim Operasional KADI, dalam praktik ternyata, penentuan apakah suatu barang dapat dikatakan sejenis (dalam terminologi antidumping dengan barang lain) tidaklah mudah. Konsultasi dengan Bapak Pariang Simanjuntak tanggal 25 Nopember 2002.

Dalam praktik, komite biasanya akan mengacu (sebagai referensi) apakah barang impor atau barang produksi industri dalam negeri termasuk satu nomor dalam *Harmonized Tariff Schedule* (HTS). HTS merupakan suatu sistem pengklasifikasian barang yang berlaku secara internasional. Dalam dunia perdagangan khususnya di suatu negara setiap *item* barang diberi kode tertentu. Fungsi dari nomor HTS ini untuk keperluan administrasi impor barang dari suatu negara ke negara lain termasuk dalam rangka pemungutan bea masuk dan sejenisnya. Sehingga tidak terjadi salah pengertian diantara dua negara mengenai suatu barang.¹⁰⁵

2. Adanya Margin Antara Nilai Normal dan Harga Ekspor

a. Nilai Normal (*Normal Value*)

Secara teknis yuridis, pengertian dumping adalah "penjualan dengan harga ekspor dibawah nilai normal".¹⁰⁶ Dengan demikian, suatu barang dikatakan dijual secara dumping apabila ia dijual dengan harga ekspor lebih rendah dari nilai normal sehingga terdapat margin antara nilai normal dengan harga ekspor.

Sehubungan dengan pengertian di atas, sangat penting untuk dijelaskan apakah yang dimaksud dengan "nilai normal" dan "harga ekspor" serta bagaimana untuk menentukan bahwa harga ekspor tersebut dibawah nilai normal. Pengertian nilai normal adalah sebagai berikut.

*"Nilai normal adalah harga yang sebenarnya dibayar atau akan dibayar untuk barang sejenis dalam perdagangan pada umumnya di pasar domestik negara pengeksport untuk tujuan konsumsi."*¹⁰⁷

Definisi di atas menekankan pada perspektif negara penjual tanpa melihat negara pengimpor atau negara ketiga, persoalan

¹⁰⁵ Namun demikian, pengklasifikasian dalam HTS bukanlah tolak ukur yang mutlak dalam menentukan apakah dua jenis barang adalah barang sejenis, meskipun barang tersebut tergolong dalam satu nomor HTS tertentu, lihat A. Setiadi, Op. Cit, hal. 56.

¹⁰⁶ Lihat pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995.

¹⁰⁷ Lihat pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996.

terjadi apabila; (1) produsen tidak menjual barang di pasar domestik atau negara sendiri dan, (2) pemerintah pengeksport atau produsen tidak koperatif dalam menanggapi *claim* praktik dumping dari negara pembeli/importir.¹⁰⁸

Untuk menjawab permasalahan tersebut di atas, tidak dibatasi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1996, namun dalam hal ini dapat merujuk kepada *Antidumping Code* (1994) yang menentukan beberapa solusi dan alternatif apabila hal-hal di atas terjadi. *Antidumping Code* (1994) menentukan tiga metode dalam menentukan adanya dumping, khususnya pada tahap penyelesaian besarnya harga suatu produk.¹⁰⁹ Ketiga cara tersebut adalah sebagai berikut.

(1) Penentuan Nilai Normal Berdasarkan Penjualan di Pasar Domestik¹¹⁰

Model penentuan nilai normal ini berdasarkan nilai penjualan pasar domestik negara produsen. Komite melakukan penyelidikan di negara pengeksport untuk mengakses *pricing list* yang berlaku di negara asal suatu produk yang dianggap barang dumping. Dalam hal survei pasar domestik, negara produsen harus memenuhi kriteria bahwa pasar tersebut merupakan pasar yang *viable* (*viable domestic market*), artinya pasar tersebut harus menunjukkan volume penjualan yang signifikan, baik dalam omset, kuantitas dan nilai. *Antidumping Code* mensyaratkan sebagai tolak ukur 5% dari total penjualan ke negara penidik.

Komite Penyelidik dapat menelusuri data melalui penjualan dan penawaran untuk penjualan di pasar domestik. Dalam kesempatan tersebut dapat diperoleh nilai transaksi yang

¹⁰⁸ Ade Maman Suherman, Op. Cit, hal. 141.

¹⁰⁹ Apa yang diatur dalam pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 merupakan salah satu metode dari yang diperbolehkan oleh *Antidumping Code* (1994).

¹¹⁰ Disamping telah diatur dalam *Antidumping Code* (1994) *Article 2*, juga Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, pasal 1 angka 3, lihat juga Ade Maman Suherman, Op. Cit, hal. 142.

benar-benar terjadi (*actual sales*) atau pada penawaran untuk penjualan (*offer for sales*) yang dilakukan oleh produsen/eksportir. Dalam praktiknya, komite akan memprioritaskan pada penyelidikan *actual sales*, namun bila informasi dianggap kurang memuaskan dapat dilengkapi melalui *offer for sales*.

Penentuan nilai penjualan pada umumnya (*arm's length sales*) juga dapat dijadikan acuan penyelidikan. Namun, penjualan tersebut harus memenuhi syarat bahwa penjualan pada umumnya adalah suatu transaksi yang normal, tidak dilakukan dengan menderita kerugian (*sales at loss*).

Penelusuran data juga dapat dilakukan melalui produsen atau eksportir yang menggunakan jalur penjualan kepada pihak terafiliasi. Penjualan terhadap pihak terafiliasi ini biasanya diabaikan apabila harga penjualannya antara pihak terafiliasi dengan tidak terafiliasi menunjukkan harga yang sebanding (*comparable*). Selain menggunakan metode penyelidikan harga yang diberlakukan kepada pihak yang terafiliasi, komite dapat menelusuri data di pasar domestik melalui, khususnya, dalam proses *adjustment* atau penyesuaian. Pihak yang berwenang biasanya akan melakukan penyesuaian atas harga penjualan yang tercantum dalam data dan catatan yang dimiliki oleh produser atau eksportir. Penyesuaian ini dilakukan untuk memperoleh nilai normal yang dapat dipercaya. Penyesuaian ini misalnya dilakukan terhadap diskon, rabat atau potongan harga yang diberikan eksportir/penjual kepada pembeli.

(2) Penentuan Nilai Normal Berdasarkan Penjualan ke Pasar Negara Ketiga¹¹¹⁾

Penggunaan model pendekatan melalui observasi pasar negara ketiga dimungkinkan apabila pasar domestik negara produsen/eksportir tidak *viable*. *Market size* yang tidak

¹¹¹⁾ Lihat Article 2.3. Antidumping Code (1994).

memenuhi persyaratan untuk penyelidikan praktik dumping. Banyak faktor yang mempengaruhi tidak kondusifnya atau *viable* suatu pasar domestik, seperti faktor selera konsumen, kecilnya pasar domestik, over produksi atau sistem perekonomian sentralistik yang dikendalikan oleh pemerintah, bahkan praktik monopoli oleh pelaku usaha tertentu.

Dalam hal-hal tersebut di atas, pihak yang berwenang dapat menentukan nilai normal berdasarkan penjualan yang dilakukan oleh produsen atau eksportir ke pasar negara ketiga sepanjang pasar negara ketiga merupakan pasar yang *viable*. Penggunaan penjualan ke pasar negara ketiga ini dalam praktik jarang digunakan, karena besar kemungkinan penjualan ke pasar negara ketiga ini pun dilakukan dengan harga dumping.¹¹²⁾

(3) Penentuan Nilai Normal Berdasarkan Constructed Value¹¹³⁾

Metode yang ketiga ini diaplikasikan jika metode pertama dan kedua tidak efektif atau tidak memperoleh hasil yang signifikan, maka pihak yang berwenang dapat menentukan berdasarkan metode *constructed value* yang didasarkan pada analisis biaya produksi (*cost of production analysis*). Yang dimaksud dengan *constructed value* adalah penentuan nilai normal suatu barang berdasarkan asumsi atas biaya produksi (*cost of manufacture*), biaya penjualan dan biaya administrasi (*selling and administrative expenses*), serta keuntungan (*profits*) atas penjualan barang tersebut. Hasil dari perhitungan nilai normal dengan menggunakan metode *constructed value* ini disebut dengan istilah *constructed normal value*. Cara ini biasanya merupakan cara yang paling banyak digunakan oleh pihak yang berwenang dalam penyelidikan praktik dumping.¹¹⁴⁾

¹¹²⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 62.

¹¹³⁾ Hal ini diatur dalam Article 2, Antidumping Code (1994).

¹¹⁴⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 63.

Disamping itu, pihak yang berwenang juga akan mempertimbangkan seluruh bukti mengenai alokasi biaya, termasuk biaya yang dikeluarkan oleh eksportir atau produsen selama periode penyelidikan antidumping, sepanjang alasan tersebut digunakan secara historis oleh eksportir atau produsen, khususnya sehubungan dengan penentuan periode amortisasi dan depresiasi serta pencadangan (*allowances*) atas pengeluaran modal (*capital expenditures*) dan biaya pembangunan (*development cost*).

Apabila dalam penyelidikan ditemui adanya biaya-biaya yang bersifat luar biasa (*nonrecurring items*) yang mempengaruhi produksi barang tersebut, tetapi hal ini tidak diungkapkan atau diberitahukan kepada penyelidik, maka penyelesaian akan dilakukan terhadap biaya yang terdapat dalam catatan eksportir atau produsen dengan memperhitungkan biaya yang luar biasa (*nonrecurring items*) tersebut.

Apabila biaya-biaya dan keuntungan tersebut tidak dapat ditentukan berdasarkan metode tersebut, maka akan ditentukan berdasarkan hal berikut.¹¹⁵⁾

(a) Jumlah yang sebenarnya menjadi beban dan dikeluarkan oleh eksportir atau produsen untuk produksi dan penjualan produk tersebut dipasar domestik negara asal untuk barang yang sejenis.

(b) Rata-rata tertimbang jumlah yang sebenarnya menjadi beban atau dikeluarkan oleh eksportir atau produsen lain yang sedang dalam penyelidikan untuk produksi dan penjualan barang sejenis di pasar domestik negara asal.

(c) Metode lain yang layak, sepanjang jumlah keuntungan tersebut tidak melebihi keuntungan normal yang diperoleh eksportir atau produsen yang menjual barang

¹¹⁵⁾ Lihat Article 2.2.2., *Antidumping Code* (1994).

dalam kategori umum yang sama di pasar domestik negara asal.

116) *Export Price (Export Price)*

117) Harga ekspor sebagai salah satu variabel harga untuk menentukan apakah dumping, dapat ditemui pada pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1996, yang merumuskan sebagai berikut.

Harga ekspor adalah harga yang sebenarnya dibayar atau akan dibayar untuk barang yang diekspor dalam daerah pabean sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.¹¹⁶⁾

Pada prinsipnya, ada tiga metode yang dapat digunakan untuk menentukan harga ekspor berdasarkan *Antidumping Code* 1994, adalah satunya metode sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 angka 2 tersebut di atas, metode-metode tersebut adalah sebagai berikut.

(1) Penentuan Harga Ekspor Berdasarkan Harga yang Dibayar oleh Importir

Metode ini merupakan metode yang pertama kali akan digunakan untuk menentukan harga ekspor atas barang dalam penyelidikan antidumping. Perlu diperhatikan dalam menentukan harga ekspor berdasarkan metode ini, pokok pihak yang berwenang biasanya akan menilai apakah penjualan ekspor tersebut dilakukan secara wajar atau tidak.¹¹⁷⁾

Jika harga tersebut merupakan penjualan yang wajar (*arm's length*), maka harga ekspor biasanya dibayar oleh importir setelah disesuaikan, yaitu setelah dikurangi dengan kom-

¹¹⁶⁾ Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah tidak memberikan cara lain untuk penghitungan harga ekspor jika ternyata penentuan harga ekspor dengan menggunakan metode pasal 1 angka 2 tersebut karena sesuatu hal tidak dapat dilakukan.

¹¹⁷⁾ Lihat pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 dan lihat juga A. Setiadi, Op. Cit. hal. 66.

ponen seperti diskon, rabat, atau potongan harga dan bentuk apapun yang diberikan eksportir kepada importir termasuk segala ongkos, biaya, pajak, pungutan, dan biaya transportasi untuk pengiriman barang dari negara asal ke negara tujuan (seperti Indonesia).

Sehingga setelah dilakukan penyesuaian akan diperoleh suatu angka harga ekspor bersih yang sebenarnya ditambah atau akan dibayar oleh importir, atau dengan kata lain harga eksportir ini merupakan harga barang *free on board*.

(2) Penentuan Harga Ekspor Berdasarkan *Constructed Export Price*

Dalam hal metode pertama tidak dapat diterapkan, misalnya dalam hal harga ekspor yang sebenarnya tidak ada atau dalam hal biaya ekspor yang sebenarnya tidak dapat dipercaya (*unreliable*), misalnya karena eksportir dan importir merupakan pihak yang terkait atau adanya pengaturan penggantian (*compensatory arrangement*) antara eksportir dan importir atau dengan pihak ketiga, maka harga ekspor akan ditentukan berdasarkan metode *constructed export price*.

Constructed export price adalah harga dengan mana barang dalam pertama kali dijual atau akan dijual di negara importir sebelum atau setelah tanggal pengimporan oleh produsen atau eksportir dari barang tersebut, atau oleh penjual yang terafiliasi dengan produsen atau eksportir kepada pembeli yang independen atau yang tidak terafiliasi dengan produsen atau eksportir¹¹⁸. Biasanya penyesuaian harga juga akan dilakukan oleh pihak yang berwenang terhadap pembeli yang tidak terafiliasi (yang disebut dengan *starting price*).

(3) Penentuan Harga Ekspor Berdasarkan Dasar Lain yang Layak (*Any Reasonable Basis*)

¹¹⁸ *Constructed Export Price* merupakan harga jual importir kepada pembeli independen dikurangi *direct cost*, *indirect cost*, dan *profit margin*.

ada kalanya metode *constructed export price* tidak dapat dipakai sebagai dasar untuk menentukan harga ekspor, karena ternyata ternyata tidak ada penjualan barang kepada pihak ketiga yang independen, tetapi dalam kondisi yang berbeda upudnya pada saat barang diimpor. Dalam hal demikian, maka pihak yang berwenang dapat menentukan harga ekspor berdasarkan "dasar lain yang layak" (*any reasonable basis*)¹¹⁹.

(4) Adanya Kerugian (*Injury*)

Setelah diketahui adanya margin antara nilai normal dengan harga ekspor, maka dapat ditentukan adanya dumping. Selanjutnya harus ditentukan apakah dumping tersebut menyebabkan kerugian terhadap industri dalam negeri. Dalam penyelidikan antidumping, penentuan ada tidaknya kerugian dalam hal adanya dumping sangat penting karena, jika ternyata dumping dapat ditukan tetapi tidak ada kerugian, maka bea masuk antidumping tidak dapat diterapkan.

Untuk mengetahui apakah suatu negara telah melakukan praktik dumping yang menimbulkan kerugian material atau tidak, Article 3.1. dari *Antidumping Code* 1994 menyatakan sebagai berikut.

"A determination on injury for purposes of Article VI of GATT 1994 shall be based on positive evidence and involve an objective examination of both (a) the volume of the dumped imports and the effect of the dumped imports on prices in the domestic market for like products, and (b) the consequent impact of these imports on domestic producers of such products."¹²⁰

¹¹⁹ Penentuan harga ekspor berdasarkan metode ini dimungkinkan berdasarkan ketentuan Article 2.3. *Antidumping Code* (1994).

¹²⁰ Dapat diartikan kerugian ditentukan berdasarkan adanya bukti-bukti positif dan hasil penyelidikan yang objektif terhadap (a) peningkatan volume impor dari produk yang telah dijual dengan harga dumping, dan (b) pengaruh praktik dumping terhadap harga pasar dari produk barang sejenis yang diproduksi produsen domestik.

Dalam terminologi pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, memberikan definisi mengenai kerugian memiliki dimensi yuridis dan ekonomis, yaitu sebagai berikut: Kerugian adalah:

- a. kerugian industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis;
- b. ancaman terjadinya kerugian industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis; atau
- c. terhalangnya pengembangan industri barang sejenis di dalam negeri.

Dari ketentuan di atas, ada tiga macam hal yang dapat dijadikan tolak ukur adanya kerugian bagi industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis, *pertama*, kerugian materil (*material injury*), artinya industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis telah benar-benar mengalami kerugian akibat adanya barang dumping, *kedua*, adanya ancaman bagi industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis mengalami kerugian nyata (*threat of material injury*), dalam hal ini sesungguhnya belum terjadi kerugian secara *factual* bagi industri dalam negeri, namun jika tidak ada pengenaan biaya antidumping, maka akan sangat mungkin terjadi kerugian, *ketiga*, adanya dumping mengakibatkan terhalangnya atau kemunduran dalam pengembangan industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis (*Material Retardation of the Establishment to a Domestic Industry*).¹²²⁾

Tolak ukur yang ditentukan di atas diperlukan, sebab ada kemungkinan bahwa kerugian yang timbul bukan disebabkan oleh praktik dumping, melainkan oleh faktor-faktor lain, seperti: mengencinya jumlah permintaan, perubahan pola konsumsi masyarakat, krisis ekonomi, perubahan fluktuasi mata uang asing (terutama US Dollar) terhadap mata uang lokal, dan hal-hal lain yang dapat mempengaruhi pasar dalam negeri.

¹²¹⁾ Lihat pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, bandingkan dengan *Article 3.1. Antidumping Code* (1994).

¹²²⁾ Disarikan dari bahan Sosialisasi Hukum Antidumping, "Kerugian (*Injury*)", Komite Antidumping Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 3-4.

Industri Dalam Negeri (*Domestic Industry*)

Dalam hal menentukan apakah industri dalam negeri secara keseluruhan mengalami kerugian atau ancaman kerugian atau terhalang pembangunannya oleh impor barang dumping, perlu ditentukan apakah yang dimaksud dengan industri dalam negeri.

Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 memberikan pengertian industri dalam negeri sebagai berikut.

Industri dalam negeri adalah :

- a. keseluruhan produsen dalam negeri barang sejenis, atau
- b. produsen dalam negeri barang sejenis yang produksinya mewakili sebagian besar (lebih dari 50%) dari keseluruhan produksi barang yang bersangkutan.

Selanjutnya, permohonan dinyatakan memenuhi syarat untuk dilakukan penyidikan apabila total produksi barang sejenis dari pemohon tidak kurang dari 25% total produksi yang dihasilkan oleh seluruh produsen barang sejenis dalam negeri dan adanya industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis yang menyatakan memberikan dukungan untuk dilakukan penyidikan.¹²³⁾

Peraturan pemerintah tidak mengatur perlakuan bagaimana kalau ternyata produsen dalam negeri ini memiliki hubungan keterlibatan dengan eksportir atau produsen yang mengekspor barang yang diduga dumping, apakah mereka dapat dikategorikan sebagai industri dalam negeri?¹²⁴⁾

¹²³⁾ Lihat pasal 6 ayat 1 huruf a dan c, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 216/MPP/Kep/7/2001 tentang Perubahan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 261/MPP/Kep/9/1996 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Penyelidikan Atas Barang Dumping dan atau Barang Mengandung Subsidi.

¹²⁴⁾ Tentunya sangat tidak adil jika produsen yang terkait atau memiliki hubungan yang istimewa dengan eksportir atau produsen dimasukkan kedalam pengertian industri dalam negeri, karena mereka tentu akan menentang dikenakannya bea masuk antidumping. Sehingga jika jumlah mereka besar, maka sudah dapat dipastikan akan dapat menggagalkan penyelidikan antidumping.

Dalam *Antidumping Code* (1994) ditentukan bahwa produsen yang memiliki hubungan istimewa harus dikecualikan dalam penentuan industri dalam negeri.¹²⁵⁾ Dengan kata lain, produsen yang terkait atau memiliki hubungan istimewa dengan eksportir atau produsen tidak dapat dikelompokkan ke dalam industri dalam negeri. Adapun yang dimaksud dengan produsen yang terkait atau memiliki hubungan istimewa adalah apabila mereka memenuhi kriteria sebagai berikut.¹²⁶⁾

- a. Apabila salah satu dari produsen dalam negeri atau eksportir baik langsung maupun tidak langsung mengendalikan salah satu dari mereka.
- b. Keduanya dikendalikan oleh pihak ketiga yang sama.
- c. Keduanya bersama-sama mengendalikan pihak ketiga, sepanjang terdapat dasar untuk meyakini atau menduga bahwa akibat dari hubungan tersebut adalah sedemikian rupa, sehingga menyebabkan produsen dimaksud berperilaku berbeda dengan produsen yang tidak mempunyai hubungan istimewa.

Pada prinsipnya penentuan apakah industri dalam negeri mengalami kerugian harus ditentukan berdasarkan prinsip satu wilayah negara adalah satu pasar dan satu industri atau disebut *national industry*.

Namun demikian, dalam hal-hal tertentu, *Antidumping Code* 1994¹²⁷⁾ memperbolehkan pihak berwenang untuk membagi pasar dalam wilayah teritorialnya ke dalam dua atau lebih wilayah pasar yang kompetitif dan para produsen dalam masing-masing wilayah pasar tersebut dianggap sebagai industri dalam negeri tersendiri yang terpisah dengan yang lainnya. Pembagian seperti ini disebut dengan pembagian secara regional dan para produsen di masing-

¹²⁵⁾ Lihat Article 4 poin 4.1 (i) *Antidumping Code* (1994).

¹²⁶⁾ A. Setiadi, Op. Cit, hal. 79. Lihat juga Ade Maman Suherman, Op. Cit, Hal. 140.

¹²⁷⁾ Article 4 Poin 4.1. (ii) *Antidumping Code* (1994), lihat juga Keith Steele, Op. Cit, hal. 13.

masing wilayah pasar tersebut disebut sebagai industri regional (*regional industry*). Pembagian industri regional seperti ini hanya diperbolehkan apabila:¹²⁸⁾

- a. para produsen dalam wilayah pasar tersebut menjual seluruh atau hampir seluruh produksinya di pasar yang bersangkutan;
- b. permintaan di pasar tersebut - sampai tingkat tertentu yang substansial - tidak dipenuhi oleh produsen dari wilayah lain.

Dengan diperbolehkannya penggunaan industri regional dalam menentukan kerugian, maka sangat mungkin terjadi dalam praktik bahwa kerugian akibat barang dumping dapat dianggap ada, meskipun secara nasional sebagian besar industri nasional tidak mengalami kerugian.¹²⁹⁾

Jika penetapan kerugian dilakukan secara regional, maka konsekuensinya adalah bea masuk antidumping harus ditetapkan secara regional. Namun, jika hal ini tidak dimungkinkan, maka bea masuk antidumping dapat dikenakan secara nasional sepanjang (a) eksportir yang bersangkutan telah diberi kesempatan untuk menghentikan praktik penjualan dumping ke wilayah regional tersebut atau telah bersedia memberikan jaminan, tapi jaminan tersebut tidak segera diberikan, dan (b) bea masuk antidumping tidak dapat dikenakan hanya pada produk dari produsen khusus yang memasuki wilayah regional tersebut.¹³⁰⁾

¹²⁸⁾ Ibid, hal. 80.

¹²⁹⁾ Hal ini dibenarkan oleh *Antidumping Code* 1994 sepanjang terdapat konsentrasi dari barang impor di pasar regional tersebut dan dengan ketentuan bahwa barang dumping tersebut menyebabkan kerugian terhadap seluruh atau hampir seluruh produksi di pasar regional yang bersangkutan.

¹³⁰⁾ Lihat Article 4 poin 4.2. *Antidumping Code* (1994).

D. ANALISIS DUMPING DALAM MENENTUKAN BEA MASUK ANTIDUMPING SEBAGAI TINDAKAN ANTI-DUMPING

Suatu barang dijual dengan harga dumping jika harga ekspor barang tersebut ke negara lain lebih rendah dari nilai normalnya (yaitu harga jual barang tersebut di negara asalnya). Selisih nilai normal terhadap harga ekspor dari barang tersebut adalah margin dumping. Besarnya margin dumping akan menentukan besarnya bea masuk antidumping yang akan dikenakan.

Untuk menentukan margin dumping secara tepat, maka nilai normal harus dibandingkan dengan harga ekspor pada tingkat perdagangan yang sama (*same level of trade*) dan biasanya pada tingkat eks-pabrik. Berikut ini akan diuraikan perhitungan nilai normal. Harga ekspor dan perhitungan margin dumping yang dipakai.¹³¹⁾

1. Nilai Normal

Nilai normal adalah harga yang dibayar atau akan dibayar untuk barang sejenis dalam perdagangan oleh pembeli untuk tujuan konsumsi di pasar domestik di negara pengeksport.

Ada tiga metode yang digunakan dalam penentuan nilai normal yang penentuannya berdasarkan jenjang pengujian :

- Metode 1 Transaksi domestik di negara pengeksport
- Metode 2 *Constructed Value*
- Metode 3 Penjualan ekspor ke negara ketiga

Metode 1 Transaksi Domestik di Negara Pengeksport

Perlu dilakukan 3 jenis pengujian yaitu sebagai berikut.

- Hanya menggunakan data harga penjualan barang sejenis (*sales of like product*) yaitu:

¹³¹⁾ Analisis dumping ini menggunakan indikator-indikator di atas dan angka-angka yang akan digunakan di bawah ini adalah angka-angka rekaan yang diambil dari bahan sosialisasi hukum antidumping oleh Komite Antidumping Indonesia 2002.

- barang identik (*identical goods*)
 - barang serupa (*it has characteristic closely resembling*)
- Volume penjualan dalam negeri (5% dari volume ekspor (*sales permit proper comperation*)).

c. Penjualan memenuhi persyaratan perdagangan pada umumnya (*ordinary course of trade*).

(1) Harga jual yang menguntungkan (lebih besar dari *cost of manufacturing* dan *sale general and administration*) memenuhi persyaratan berikut ini.

(a) Bila volume transaksi domestik yang menguntungkan lebih besar dari atau sama dengan 80%, maka seluruh transaksi penjualan domestik digunakan.

(b) Bila volume penjualan yang menguntungkan kurang dari 80% dan lebih besar atau sama dengan 20% dari seluruh volume penjualan domestik, maka penentuan *normal value* menggunakan transaksi domestik yang menguntungkan saja.

(c) Bila penjualan yang menguntungkan kurang dari 20%, maka *normal value* menggunakan *constructed value* atau harga jual ke negara ketiga.

(2) Penjualan pada pihak yang tidak berhubungan atau tidak adanya suatu perlakuan yang khusus (*a compensatory arrangement*) antara penjual dan pembeli.

Metode 2 Constructed Normal Value

Nilai normal berdasarkan perhitungan kembali (*constructed normal value*) adalah jumlah dari biaya produksi ditambah keuntungan yang wajar. Biaya produksi adalah biaya manufaktur (biaya bahan baku, biaya tenaga kerja langsung, dan biaya *overhead* pabrik) dan ditambah biaya administrasi, biaya penjualan, dan pengeluaran umum.

Metode 3 Harga Ekspor ke Negara Ketiga

Nilai normal yang ditetapkan berdasarkan harga ekspor ke negara ketiga diperoleh dan harga yang seharusnya dibayar atau

seharusnya akan dibayar untuk barang sejenis yang dijual untuk ekspor ke negara lain selain negara yang menuduh dumping.

2. Harga Ekspor

Harga ekspor adalah harga yang sebenarnya dibayar atau akan dibayar untuk barang yang diekspor ke negara lain (dalam hal ini contohnya Daerah Pabean Indonesia) oleh importir independen di negara pengimpor. Harga ekspor tersebut umumnya dalam bentuk harga ekspor CIF yang tertera dalam *export invoice* (*nominal price*).

Apabila:

- ada hubungan antara eksportir dan importir atau antara eksportir dan pihak ketiga; atau
- adanya perlakuan khusus (*a compensatory arrangement*) antara eksportir dengan importir atau antara eksportir dengan pihak ketiga,

maka harga ekspor ditetapkan berdasarkan perhitungan kembali harga ekspor (*constructed export price*)

Cara menetapkan *constructed export price* yaitu:

- dihitung kembali atas harga yang dijual kembali untuk pertama kali kepada pembeli independen, atau;
- dihitung kembali pada tingkat harga yang wajar (dalam hal tidak terdapat penjualan kembali kepada pembeli independen).

Constructed export price adalah harga jual importir kepada pembeli independen dikurangi *direct costs*, *indirect costs* dan *profit margin*.

3. Perhitungan Margin Dumping

Untuk menentukan besarnya margin dumping, harus dilakukan perbandingan yang wajar antara nilai normal dan harga ekspor. Perbandingan yang wajar ini adalah sebagai berikut.

- Pada tingkat perdagangan yang sama (biasanya tingkat ekspor pabrik).
- Periode penjualannya terjadi pada waktu yang sedekat mungkin.

Penyesuaian terhadap adanya perbedaan-perbedaan *allowance* yang mempengaruhi harga.

Untuk memperoleh harga domestik dan harga ekspor pada tingkat eks-pabrik maka dilakukan pengurangan (*allowance*) yang meliputi antara lain

- | | |
|---|---|
| Karakteristik fisik | - Kredit |
| Diskon, Rabat | - <i>Packing</i> |
| Pajak tak langsung dan <i>import charge</i> | - Komisi |
| | - Biaya purna jual (<i>after sale cost</i>) |
| Transpor (<i>sea freight</i> dan <i>inland freight</i>) | - Nilai tukar mata uang |
| Asuransi | - <i>Warehouse</i> |
| <i>Handling, Loading</i> | - Tingkat perdagangan |
| | - Faktor lainnya |

Jenis *allowances* untuk harga domestik dan harga ekspor bisa berbeda. Dalam hal tertentu, jenis *allowance* (seperti penyesuaian kualitas) dapat diadakan hanya untuk penyesuaian harga domestik, sedangkan jenis *allowance* (*packing*) hanya untuk penyesuaian harga ekspor. Banyaknya jenis *allowance* tidak terbatas baik untuk penyesuaian harga domestik maupun harga ekspor, dan yang paling penting adalah *allowance* tersebut harus mempunyai bukti pendukung (*evidence*).

Setelah diperoleh harga domestik eks-pabrik dan harga ekspor eks-pabrik, maka perhitungan margin dumping dapat dilakukan dengan salah satu dari 3 metode.

Metode 1:

Rata-rata tertimbang harga domestik eks-pabrik dikurangi rata-rata tertimbang harga ekspor eks-pabrik, kemudian dibagi harga rata-rata ekspor CIF.

Metode 2:

Harga domestik eks-pabrik setiap transaksi dikurangi harga ekspor eks-pabrik setiap transaksi yang terjadi pada periode yang sama atau yang berdekatan, kemudian dibagi harga ekspor pada transaksi tersebut.

Metode 3:

Rata-rata tertimbang harga domestik eks-pabrik dikurangi harga ekspor eks-pabrik masing-masing transaksi, kemudian dibagi harga ekspor.

Pada umumnya, metode yang sering digunakan untuk memperoleh margin dumping adalah *metode 1* yaitu rata-rata tertimbang harga domestik eks-pabrik dikurangi dengan rata-rata tertimbang harga ekspor eks-pabrik, kemudian dibagi harga rata-rata ekspor CIF dan *metode 2* harga domestik eks-pabrik setiap transaksi yang dikurangi harga ekspor eks-pabrik setiap transaksi pada periode yang sama atau yang berdekatan, kemudian dibagi harga ekspor pada transaksi tersebut. Sedangkan *metode 3* penggunaannya terbatas pada situasi di mana metode 1 dan metode 2 tidak dapat dipakai secara tepat yaitu rata-rata tertimbang harga domestik eks-pabrik dikurangi harga ekspor eks-pabrik masing-masing transaksi kemudian dibagi harga ekspor.

Berikut ini disajikan contoh perhitungan margin dumping yang menggunakan metode 1, metode 2, dan metode 3.

Tabel 3-1
Perhitungan Rata-Rata Tertimbang Harga Domestik Eks-pabrik

Transaksi	Tingkat Perdagangan	Nilai Jual (US\$)	Quantity* (M Ton)	Allowances (US\$ / MT)*		Rabat	Angkutan	Packing	Harga jual Per M Ton (US\$)	H = c/d	I = h-e-f-g	J = i x d
1	Konsumen	10.500	500	1,0	0,40	0,5			21,0	0,7	19,10	9.550
2	Konsumen	22.000	1.000	1,1	0,35	0,7			22,0	0,6	19,85	19.850
3	Konsumen	8.400	400	1,0	0,40	0,5			21,0	0,5	19,00	7.600
4	Konsumen	2.100	100	1,0	0,50	0,7			21,0	0,5	19,00	39.100
5	Konsumen	43.600	2.000	1,2	0,35	0,7			21,8	0,7	19,55	39.100
Jumlah			4.000									78.000

Rata-rata tertimbang harga domestik eks-pabrik

$$\frac{\text{US\$ } 78.000}{4.000 \text{ M Ton}} = 19,50 \text{ US\$ / M Ton}$$
 *) MT / M Ton = Metriks Ton

c. Perhitungan Margin Dumping

Margin Dumping =

$$\frac{\text{Harga domestik eks-pabrik} - \text{Harga ekspor eks-pabrik}}{\text{Harga rata-rata ekspor CIF}} \times 100\%$$

Harga rata-rata ekspor CIF

$$\text{Margin Dumping} = \frac{19,50 \text{ US\$ / Mton} - 16,645 \text{ US\$ / M Ton}}{20,07 \text{ US\$ / M Ton}} \times 100\%$$

$$= 14,23\%$$

Contoh perhitungan margin dumping dengan metode 1 tersebut di atas telah memenuhi persyaratan.

- Harga jual seluruh volume penjualan domestik lebih besar dari biaya produksinya (COP).
- Penjualan domestik dilakukan kepada pembeli independen (tidak berhubungan).
- Quantity (jumlah) penjualan domestik telah memenuhi persyaratan, yaitu lebih besar dari 5% dari jumlah penjualan ekspor di negara pengimpor (pada contoh di atas: jumlah penjualan domestik sebesar 80% dari penjualan ekspor).
- Penjualan ekspor dilakukan kepada importir/pembeli yang independen (tidak berhubungan).

Tabel 3-2
Perhitungan Rata-Rata Tertimbang Harga Ekspor Eks-pabrik

Transaksi	Tingkat Perda-gangan	Nilai Ekspor CIF (US\$)	Quantity (M Ton)	Sea Freight	Diskon	Inland Freight	Handling	Harga Ekspor (US\$ / M Ton)	Harga Jual Eks-pabrik (US\$ / M Ton)	Total Nilai Ekspor Eks-pabrik (US\$)
a	b	c	d	e	f	g	h	i = c/d	j = i-e-f-g-h	k = j x d
1	Konsumen	20.000	1.000	2,1	1	0,3	0,05	20	16,55	16.550
2	Konsumen	41.000	2.000	2,0	1	0,3	0,05	20,5	17,15	34.300
3	Konsumen	29.250	1.500	2,0	1	0,3	0,10	19,5	16,1	24.150
4	Konsumen	10.100	500	2,2	1,1	0,35	0,10	20,2	16,45	8.225
Jumlah		100.350	5.000							83.225

$$\text{Rata-rata tertimbang harga ekspor eks-pabrik : } \frac{\text{US\$ 83.225}}{5.000 \text{ M Ton}} = 16,645 \text{ US\$ / M Ton}$$

$$\text{Harga rata-rata ekspor CIF : } \frac{\text{US\$ 100.350}}{5.000 \text{ M Ton}} = 20,07 \text{ US\$ / M Ton}$$

Contoh kedua, perhitungan margin dumping dengan metode 1, dengan memeriksa persyaratan-persyaratan tersebut di atas.

Tabel 3-3
Harga Domestik Eks-pabrik

Penjualan														
Transaksi	Tingkat Perda-gangan	Ada Hubungan dengan Pembeli	Nilai Pen-jualan (US\$)	Quantity (M Ton)	Harga Jual Per unit (US\$)	COP (US\$/ M Ton)	Profit (US\$/ M Ton)	Allowances (US\$ / MT)			Ang-kutan	Diskon	Harga Eks-pabrik (US\$/ M Ton)	Total Nilai Eks-pabrik (US\$)
								Packing						
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l = f-i-j-k	m = ex l		
1	Konsumen	Tidak ada	470	10	47	48	-1	0,5	0,5	1	45	450	450	
2	Konsumen	Tidak ada	2.450	50	49	48	1	0,6	0,4	1	47	2.350	1.920	
3	Konsumen	Tidak ada	2.000	40	50	48	2	0,5	0,5	1	48	2.450	2.450	
4	Konsumen	Tidak ada	2.550	50	51	48	3	0,6	0,4	1	49	2.450	2.450	
Jumlah														
				150									7.170	

Periksa Persyaratan:

- 1) Penjualan di atas biaya produksi
 - a) Volume penjualan dengan harga jual di atas biaya produksi = 140 M Ton = 93,33%
 - b) Volume penjualan dengan harga jual di bawah biaya produksi = 10 M Ton = 6,67%
 - 2) Tidak ada hubungan penyal dengan pembeli
 - 3) Volume penjualan domestik > 5% dari volume penjualan ekspor ke negara yang menuduh dumping (yaitu: 10% dari volume penjualan ekspor)
- Perhitungan harga domestik eks-pabrik berdasarkan seluruh penjualan domestik yaitu:
- $$\text{Harga domestik eks-pabrik} = \frac{7.170 \text{ US\$}}{150 \text{ M Ton}} = 47,80 \text{ US\$ / M Ton}$$

Tabel 3-4
Harga Eksport Eks-pabrik

Transaksi	Tingkat Perda-gangan	Ada Hubungan dengan Pembeli	Nilai Penjualan CIF (US\$)	Quantity (M Ton)	Harga Jual Per Unit (US\$)	Allowances (US\$ / MT)			Diskon	Harga Eksport (US\$/M Ton)	Total Nilai Eksport (US\$)
						Sea Freight	Packing	Inland Freight			
a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k = f-g-h-i-j	l = k x e
1	Konsumen	Tidak ada	19.200	400	48	4,5	1,0	0,3	0,5	41,7	16.680
2	Konsumen	Tidak ada	29.400	600	49	4,0	1,0	0,3	0,5	43,2	25.920
3.	Konsumen	Tidak ada	23.500	500	47	4,0	1,0	0,3	0,5	41,2	20.600
Jumlah											

Periksa Persyaratan

1. Tidak ada hubungan penyal dengan pembeli

$$\text{Rata-rata ekspor eks-pabrik} : \frac{63.200 \text{ US\$}}{1.500 \text{ M Ton}} = 42,13 \text{ US\$ / M Ton}$$

$$\text{Harga rata-rata ekspor CIF} : \frac{72.100 \text{ US\$}}{1.500 \text{ M Ton}} = 48,07 \text{ US\$ / M Ton}$$

c. Perhitungan Margin Dumping

Margin Dumping =

$$\frac{\text{Harga domestik eks-pabrik} - \text{Harga ekspor eks-pabrik}}{\text{Harga rata-rata ekspor CIF}} \times 100 \%$$

$$= \frac{47,80 \text{ US\$ / MT} - 42,13 \text{ US\$ / MT}}{48,07 \text{ US\$ / MT}} \times 100 \%$$

$$\text{Margin Dumping} = \frac{47,80 \text{ US\$ / MT} - 42,13 \text{ US\$ / MT}}{48,07 \text{ US\$ / MT}} \times 100 \%$$

$$= 11,80 \%$$

4. Perhitungan Margin Dumping untuk *Nonconfidential Complaint*

Perhitungan margin dumping untuk dimasukkan pada *Nonconfidential Complaint (NCC)* pada prinsipnya sama, tetapi untuk NCC dilakukan lebih sederhana. Perhitungan margin pada butir 3 sebelumnya didasarkan atas data penjualan domestik dan ekspor secara lengkap yang terdapat pada jawaban kuesioner yang diisi oleh suatu eksportir/produsen dari negara yang dituduh melakukan dumping.

Berikut ini contoh margin dumping untuk penyusunan NCC.

a. Nilai Normal

$$\text{Harga Domestik di Negara A} = 100 \text{ US\$ / MT}$$

$$\text{Inland Freight} = 10 \text{ US\$ / MT}$$

$$\text{Harga Domestik Eks-pabrik} = 90 \text{ US\$ / MT}$$

b. Harga Ekspor

$$\text{Harga Ekspor CIF di Indonesia} = 100 \text{ US\$ / MT}$$

$$\text{Inland Freight} = 5 \text{ US\$ / MT}$$

$$\text{Sea Freight} = 20 \text{ US\$ / MT}$$

$$\text{Harga Ekspor Eks-pabrik} = 75 \text{ US\$ / MT}$$

Margin Dumping (MD):

Margin Dumping =

$$\frac{\text{Harga Domestik Eks-pabrik} - \text{Harga Ekspor Eks-pabrik}}{\text{Harga Ekspor CIF}} \times 100 \%$$

Harga Ekspor CIF

$$= \frac{90 \text{ US\$ / MT} - 75 \text{ US\$ / MT}}{100 \text{ US\$ / MT}} \times 100 \%$$

$$= \frac{15}{100} \times 100 \%$$

$$= 15 \%$$

Harga domestik dan harga ekspor tersebut di atas harus disertai bukti pendukung. Bukti pendukung harga domestik dapat dalam bentuk *price list* pada suatu majalah, surat kabar di negara tertuduh, atau juga *invoice* penjualan domestik pada periode tertentu.

Sedangkan bukti harga ekspor di Indonesia dapat disajikan dalam bentuk *sales invoice*, serta data dari Biro Pusat Statistik.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS DAN EKONOMIS TERHADAP KEBIJAKAN ANTIDUMPING DI INDONESIA

A. ANALISIS YURIDIS TERHADAP KEBIJAKAN ANTIDUMPING

Pemberlakuan hukum antidumping adalah suatu upaya untuk mengkonter praktik dumping yang dilakukan oleh produsen luar negeri (importir) yang dapat menimbulkan kerugian nyata bagi industri dalam negeri. Lahinya praktik dumping sebagai konsekuensi perkembangan perekonomian dunia yang semakin kompleks dan cenderung menimbulkan persaingan yang ketat dalam perdagangan internasional, baik perdagangan barang maupun jasa.

Lembaga antidumping diatur dalam Article VI GATT yang merekomendasikan kepada setiap negara anggota untuk mengimplementasikan ketentuan GATT dalam sistem hukum nasional masing-masing negara. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan tersebut, terakhir dari Putaran Uruguay dihasilkan *Antidumping Code* (1994) dengan nama *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994* yang merupakan *Multilateral Trade Agreement* (MTA) dimana instrumen hukum tersebut ditandatangani bersamaan dengan penandatanganan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO). Dengan demikian, *Antidumping Code* tahun 1994 sudah merupakan suatu paket yang integral dari *Agreement Establishing the WTO*, suatu institusi yang bertujuan antara lain untuk memajukan perdagangan bebas dunia bagi negara-negara anggotanya, sesuai dengan *Multilateral Trade Agreement*.

Sebagai negara yang ambil bagian dalam perdagangan multilateral, Indonesia telah meratifikasi *Agreement Establishing the*

WTO dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 (Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3564). Dengan meratifikasi *Agreement Establishing the WTO* ini, Indonesia secara sekaligus telah meratifikasi pula *Antidumping Code* (1994) yang merupakan salah satu bagian dari *Multilateral Trade Agreement*.

Antidumping Code (1994) pada pasal 18A, mewajibkan negara anggotanya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk lambat-lambatnya sebelum WTO secara resmi berdiri tanggal 1 Januari 1995. Untuk mengadakan menyesuaikan undang-undang, peraturan-peraturan maupun prosedur administratif yang berkaitan dengan antidumping yang telah ada di masing-masing negara anggotanya dengan ketentuan yang tercantum dalam *Antidumping Code* (1994).

Sebagai konsekuensi diratifikasinya *Agreement Establishing the WTO* oleh Indonesia, Indonesia kemudian membuat ketentuan dasar tentang antidumping dengan menyisipkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan. Ketentuan tentang antidumping tercantum dalam bab IV bagian pertama pasal 18 sampai dengan pasal 20, sedangkan pasal 21 sampai dengan pasal 23 mengatur tentang bea masuk imbalan. Ketentuan ini yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan pelaksanaan tentang antidumping Indonesia.

Dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 menentukan tentang Pengenaan Bea Masuk Antidumping, sedangkan pengaturan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan. Kemudian dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana berupa keputusan-keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Dengan dikeluarkan dan diberlakukannya peraturan-peraturan tersebut, menandakan sikap pemerintah Indonesia dalam komitmennya mengikuti era perdagangan bebas tidak diragukan lagi, tetapi kiranya perlu dikaji beberapa aspek, diantaranya aspek yuridis. Dalam hal ini, bangsa Indonesia harus siap dengan segala

konsekuensi yang timbul sampai pada tataran implementasi peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan tersebut.

Dalam melakukan kajian aspek yuridis atas hukum antidumping dalam perspektif hukum positif Indonesia, maka penulis berangkat dari konsep Lawrence M. Friedman tentang tiga unsur sistem hukum (*Three Elements of Legal System*). Ketiga unsur sistem hukum tersebut adalah struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹³²

1. Struktur (*Structure*) Perangkat Hukum Antidumping

Sistem hukum mempunyai struktur, sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian pada sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Menurut Lawrence M. Friedman, pengertian struktur sebagai berikut.

*"The structure of a system is its skeleton framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the tough rigid bones that keep the process flowing within bounds....."*¹³³

Jadi, struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Di Indonesia misalnya, jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia maka termasuk didalamnya struktur institusi-institusi, diantaranya institusi penegakan hukum, juga termasuk prosedur serta batasan-batasan kewenangan kepada subjek hukum itu sendiri. Jelasnya, struktur adalah semacam sayatan sistem hukum - semacam foto diam yang menghentikan gerak.¹³⁴

Perangkat hukum antidumping jika dilihat sebagai suatu sistem hukum, maka kajian dari unsur strukturnya, penulis akan

¹³² Lihat Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction*, (New York - London, W.W. Norton & Company, 1998), hal. 18-20.

¹³³ Ibid, hal. 19.

¹³⁴ Ibid, hal. 18, lihat juga Achmadi Ali, *Keterpurukan Hukum Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2002), hal. 8.

berangkat dari aspek-aspek : kelembagaan hukum antidumping dan prosedur penyelidikan antidumping serta hirarkis dan cakupan peraturan perundang-undangan tentang antidumping. Selanjutnya penulis paparkan sebagai berikut.

4. Kelembagaan dan Prosedur Penyelidikan Antidumping

(1) Komite Antidumping Indonesia

Komite Antidumping Indonesia (KADI) selain sebagai lembaga teknis administratif, dapat juga dikatakan sebagai lembaga penegak hukum bidang antidumping, karena sesuai dengan tugasnya yang juga melakukan penyelidikan terhadap dugaan adanya barang dumping atau barang mengandung subsidi.¹³⁵

Ketua, wakil ketua dan anggota serta sekretaris KADI diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Dalam melaksanakan tugasnya, ketua KADI bertanggung jawab kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan.¹³⁶

Dari ketentuan tersebut di atas, KADI bekerja di bawah koordinasi/naungan Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Sebelumnya ketua KADI dijabat oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, namun pada tahun 2000 melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 428/MPP/Kep/10/2000, ketua KADI dijabat oleh pejabat eselon I. Hal ini dirasakan kurang efisien dan kurang efektif bagi para penyelidik antidumping di KADI, karena KADI yang sifatnya mengusulkan pengenaan bea masuk antidumping berdasarkan temuan dan analisisnya terhadap dugaan praktik dumping kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan, dalam hal ini membutuhkan waktu yang lama

¹³⁵ Tugas KADI diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000, pasal 2, lihat juga Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996, pasal 7 ayat (1).

¹³⁶ Lihat pasal 9 dan 10 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000.

untuk diproses atau diputuskan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk kemudian diteruskan kepada Menteri Keuangan atau bahkan atas dasar pertimbangan tertentu tidak diteruskan kepada Menteri Keuangan untuk ditetapkan menjadi sebuah keputusan.¹³⁷⁾

Dengan demikian, selain KADI sebagai lembaga penyelidikan atas dugaan praktik dumping, terdapat beberapa lembaga pemerintah yang akan menindaklanjuti hasil temuan dan analisis KADI untuk menetapkan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan. Lembaga-lembaga tersebut antara lain sebagaimana yang akan dijelaskan di bawah ini.

(2) Menteri Perindustrian dan Perdagangan

Atas dasar hasil akhir penyelidikan KADI yang membuktikan adanya barang dumping, Menteri Perindustrian dan Perdagangan memutuskan besarnya nilai tertentu untuk pengenaan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan.¹³⁸⁾

(3) Menteri Keuangan

Atas dasar Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Keuangan menetapkan besarnya bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan.¹³⁹⁾ Sehingga pengertian *Keputusan* Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan *penetapan* Menteri Keuangan menimbulkan kerancuan pemahaman. Dalam hal ini, apa beda antara keputusan dan penetapan yang dikeluarkan oleh dua institusi pemerintah yang berbeda?

Dalam praktik, keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan hanyalah berbentuk rekomendasi yang diajukan kepada Menteri Keuangan. Kemudian Menteri

Keuangan mengeluarkan suatu surat keputusan atas bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan.

Jadi, Menteri Keuangan sifatnya hanyalah memutuskan apa yang telah direkomendasikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Kiranya ketentuan ini perlu disinkronkan dengan praktik di lapangan sehingga tidak sampai menimbulkan kerancuan pemahaman dalam praktiknya.

(4) Direktur Jenderal Bea dan Cukai

Lembaga ini mempunyai wewenang memungut bea masuk antidumping dan bea masuk imbalan, menetapkan dan mengembalikan kelebihan pembayaran bea masuk antidumping sementara serta menetapkan dan mengembalikan kelebihan bea masuk antidumping.¹⁴⁰⁾

Dalam hal memungut bea masuk antidumping, Direktur Jenderal Bea dan Cukai berdasarkan keputusan Menteri Keuangan, namun dalam pengembalian bea masuk antidumping sementara dan bea masuk antidumping, Direktur Jenderal Bea dan Cukai dapat menetapkan sendiri berdasarkan permintaan importir barang dumping. Ketentuan ini perlu dicermati karena dalam pengenaan bea masuk antidumping, bea dan cukai hanyalah melaksanakan pemungutan, tapi dalam pengembalian kelebihan Direktur Jenderal Bea dan Cukai dapat menetapkan sendiri, berarti Direktur Jenderal Bea dan Cukai mempunyai kelengkapan wewenang untuk melakukan penilaian atas kelebihan pengenaan bea masuk antidumping atau bea masuk imbalan, serta bagaimana koordinasinya dengan Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan KADI sebagai lembaga teknis administratif.

(5) Badan Penyelesaian Sengketa Pajak

Lembaga ini bertugas memeriksa dan memutuskan banding terhadap keputusan penetapan bea masuk antidumping oleh pejabat yang berwenang.¹⁴¹⁾

¹⁴⁰⁾ Ibid, pasal 29 dan 30.

¹⁴¹⁾ Ibid, pasal 35.

¹³⁷⁾ Dari penelitian yang penulis lakukan atas kasus antidumping tahun 1996-2000, terdapat 2 kasus yang telah direkomendasikan dikenakan BMAD (Carbon Black dan Ferro Mangan Silicon Mangan, namun belum ditindaklanjuti, penelitian di sekretariat KADI / akhir tahun 2002)

¹³⁸⁾ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, pasal 26.

¹³⁹⁾ Ibid, pasal 18, 19, 20 dan 27.

Kalau kita perhatikan pasal 97 Undang-Undang Pajak 10 Tahun 1995, sebelum terbentuknya Badan Penyelidik Pajak dibentuk Lembaga Pertimbangan Bea dan Cukai sebagai lembaga banding dan keputusannya harus merupakan keputusan tata usaha negara. Putusan pemerintah pajak merupakan putusan akhir dan bersifat tetap.

Dengan adanya beberapa lembaga pelaksana administrasi hukum antidumping dengan tahapan-tahapan yang harus dijalankan dalam proses penyelidikan praktik dumping hingga penetapan dan pemungutan biaya masuk antidumping, jika kita cermati sungguh sangat tidak efektif, dan tidak efisien dengan adanya empat tahapan yang harus dilalui dalam penetapan bea masuk antidumping (diluar peradilan pajak jika tidak terjadi banding/ketidakpuasan).

Dalam praktiknya, tidak semua hasil temuan dan analisa KADI yang diusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan ditindaklanjuti atau membutuhkan waktu yang lama untuk diteruskan kepada Menteri Keuangan untuk ditetapkan. Dalam hal ini, undang-undang tidak mengaturnya sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian, juga tidak ada keharusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk menindaklanjuti temuan dan usulan KADI. Secara garis koordinasi, KADI diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Dapat juga dikatakan bahwasanya KADI berada di bawah Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Kalaupun Menteri Perindustrian dan Perdagangan menindaklanjuti temuan dan usulan KADI tentang adanya suatu praktik dumping, maka Menteri Perindustrian dan Perdagangan akan membuat rekomendasi kepada Menteri Keuangan tentang usulan pengenaan bea masuk antidumping. Kemudian finalnya diputuskan oleh Menteri Keuangan dan eksekusi atas putusan tersebut dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai.

¹⁴²⁾ Lihat pasal 96 dan 97 Undang-Undang No. 10 Tahun 1995.

Sebagai lembaga administrasi teknis yang melakukan tugas dan fungsi sebagai badan penyelidik dengan bekerja secara independen, kemudian hasil temuan KADI disampaikan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan dilanjutkan kepada Menteri Keuangan, lembaga-lembaga tersebut merupakan instansi pemerintah yang dalam mengambil keputusan tidak terlepas dari pertimbangan politik.

Kalau kita bandingkan dengan pengaturan antidumping di negara-negara sebagaimana yang telah dibahas pada bab II tentang KADI seperti di Amerika Serikat, Eropa, dan Australia bahwa KADI dibentuk sebagai instansi pemerintah itu memang ada, dan ini dapat berarti bahwa penetapan bea masuk antidumping termasuk dalam ranah publik yang berdampak terhadap lalu lintas perdagangan internasional. Namun untuk Indonesia, bagaimana supaya prosedur dan tahapan proses penyelidikan antidumping tersebut dapat dilaksanakan sehingga penyelenggaraan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien?

Menurut hemat penulis, sebaiknya KADI tidak harus berada di bawah Departemen Perindustrian dan Perdagangan, karena anggotanya terdiri dari beberapa unsur departemen dan instansi terkait, maka KADI dapat berupa suatu lembaga antardepartemen, seperti tim tarif yang berada di bawah instansi pemerintah, maka dalam hal ini penulis lebih memilih KADI berada di bawah koordinasi Departemen Keuangan, dengan alasan-alasan sebagai berikut.

- (1) Memang kebijakan antidumping menyangkut lalu lintas perdagangan internasional, tetapi keputusan dari lembaga administrasi antidumping adalah penetapan bea masuk antidumping sebagai sanksi atas praktik dumping yang dilaksanakanannya dipungut dan dikelola oleh negara cq. Departemen Keuangan cq. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
- (2) Mengingat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang memungut bea masuk antidumping berada di bawah Departemen Keuangan, sehingga dengan menempatkan KADI dibawah koordinasi Departemen Keuangan maka akan dapat memperkuat rantai birokrasi. Dengan demikian, pelaksanaan teknis

dan administrasi hukum antidumping dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Seandainya KADI merupakan sebuah lembaga independen maka keputusan dan pelaksanaan atas temuan KADI tetap dilaksanakan oleh Menteri Keuangan cq. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Pemikiran di atas didasarkan pada konsep bahwa kekuasaan penyelenggaraan dan pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan negara itu, meliputi didalamnya tiga kekuasaan pengelolaan keuangan negara yaitu kekuasaan otorisasi, ordonansi dan kekuasaan kebendaharawan.¹⁴³⁾

- (1) Kekuasaan otorisasi adalah kekuasaan untuk mengambil tindakan atau keputusan yang dapat mengakibatkan kekayaan negara menjadi berkurang atau bertambah.
- (2) Kekuasaan ordonasi adalah kekuasaan untuk menerima, meneliti, menguji keabsahan, dan menerbitkan surat perintah menagih dan membayar tagihan yang membebani anggaran penerimaan dan pengeluaran negara sebagai akibat dari tindakan otorisator. Pengujian dan penelitian yang dilakukan oleh ordonator meliputi dasar haknya (*wet matigheids*) dan dasar hukum tagihannya (*recht matigheids*) serta tujuannya (*doel matigheids*)
- (3) Kekuasaan kebendaharawan adalah kekuasaan untuk menerima, menyimpan atau membayar/mengeluarkan uang atau barang serta mempertanggungjawabkan uang atau barang yang berada dalam pengelolaannya.

Dalam hal ini, KADI selain beranggotakan dari unsur Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Keuangan, departemen/instansi terkait sebagaimana yang diatur oleh pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1996, namun akan lebih baik juga melibatkan unsur profesional dan praktisi. Selanjutnya Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta Menteri Keuangan

¹⁴³⁾ Tim Bepeka, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 1998), hal. 25-26.

sebagai Tim Pengarah KADI, sebagaimana diatur dalam pasal 5 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 427/MPP/Kep/10/2000.

Urut dan Cakupan Peraturan Perundang-Undangan Antidumping

Dasar hukum antidumping di Indonesia adalah undang-undang kepabeanan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995, yang diatur dalam bab IV bagian pertama pasal 18 sampai pasal 20. Sedangkan bagian kedua, pasal 21 sampai pasal 23 mengatur tentang bea masuk imbalan. Sedangkan peraturan khusus yang mengatur tentang bea masuk antidumping dan bea masuk imbalan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 tahun 1996. Kemudian diikuti oleh keputusan-keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Mengingat praktik dumping dan subsidi merupakan salah satu fenomena dalam perdagangan internasional yang penanganannya membutuhkan institusi dan penanganan khusus, kiranya dasar hukum antidumping dan bea masuk imbalan tidak cukup diatur dalam undang-undang kepabeanan, seyogyanyalah peraturan hukum antidumping dan bea masuk imbalan diatur oleh undang-undang tersendiri secara khusus.

Kalau dilihat peraturan antidumping di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Eropa, dan Australia, yang telah dijelaskan pada bab II sub B, di negara-negara tersebut antidumping diatur dengan *act* (undang-undang) atau *code* (kitab undang-undang).

Dengan menempatkan dasar hukum antidumping pada undang-undang kepabeanan berarti instrumen antidumping berada di bawah lingkup kepabeanan. Sementara pengaturan antidumping sendiri diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan. Dalam hal ini bisa saja diartikan bahwa kebijakan antidumping merupakan bagian dari kepabeanan, atau antidumping menjadi subordinasi dari Kepabeanan.

Penetapan kebijakan antidumping berbeda dengan ruang lingkup materi kepabeanan, walaupun pelaksanaan (pemungutan)

atau sama dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Jika undang-undang kepabeanan dijadikan sebagai dasar hukum antidumping, maka akan menimbulkan kerancuan bagi pelaku usaha, apabila ini menyangkut perdagangan antarbangsa.

2. Substansi (Substance) Ketentuan Hukum Antidumping

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya, menurut Lawrence M. Friedman:¹⁴⁴⁾

"The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have".

Jadi, yang dimaksud dengan substansi menurut Friedman adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup), dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang atau *law books*.¹⁴⁵⁾

Sebagai titik tolak untuk membahas aspek substantif dari hukum antidumping, penulis menggunakan pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 sebagai acuan.

*"Bea masuk antidumping dikenakan terhadap barang impor dalam hal harga ekspor dari barang tersebut lebih rendah dari nilai normalnya dan impor barang tersebut menyebabkan kerugian terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis dengan barang tersebut, ..."*¹⁴⁶⁾

Dari ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa bea masuk antidumping hanya akan dikenakan apabila kriteria tersebut berhasil dibuktikan dalam penyelidikan. Kriteria tersebut yaitu:

¹⁴⁴⁾ Lawrence M. Friedman, Op. Cit, (1998), hal. 19.
¹⁴⁵⁾ Ibid

¹⁴⁶⁾ Ketentuan ini merupakan dasar yang dijadikan indikator-indikator dalam penentuan adanya praktik dumping.

adanya barang sejenis yang diekspor ke suatu negara (*like product*);

harga ekspor dibawah harga normal (*dumping*);
menimbulkan kerugian (*injury*);

terdapat hubungan sebab akibat antara penjualan harga ekspor yang dibawah nilai normal dengan kerugian terhadap industri dalam negeri (*domestic industry*);

Ad a. Adanya Barang Sejenis (*Like Product*).

Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 dalam pasal 1 angka 1 menentukan kapan dua buah barang dikatakan sebagai barang sejenis (*like product*) sebagai berikut.

"Barang sejenis adalah barang yang identik atau sama dalam segala hal dengan barang impor dimaksud atau yang memiliki karakteristik fisik, teknis atau kimiawi menyerupai barang impor dimaksud"

Kalau dikaji lebih teliti tentang apa yang dimaksud dengan identik atau sama dalam segala hal" adalah bila kedua barang tersebut sama persis dan tidak ada perbedaan sama sekali. Pengertian tersebut membuat pemahaman tentang barang sejenis menjadi rumit. Kiranya perlu ditafsirkan lebih lanjut tentang sama persis dan tidak ada perbedaan sama sekali.

Sedangkan kalimat "memiliki karakteristik fisik, teknis atau kimiawi" tidak jelas apakah harus ditafsirkan secara kumulatif atau alternatif. Artinya, apakah dua buah barang dapat dikatakan sama jika keduanya memiliki karakteristik fisik yang sama meskipun secara teknis atau kimia tidak menyerupai?

Ad. b. Harga Ekspor Dibawah Harga Normal (*Dumping*)

Berdasarkan ketentuan pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995, secara teknis yuridis, pengertian dumping adalah "penjualan harga ekspor dibawah nilai normal". Dengan demikian, suatu barang dikatakan dijual secara dumping apabila ia dijual dengan harga ekspor lebih rendah dari nilai normal.

Dari pengertian dumping tersebut di atas, menunjukkan bahwa hukum positif memandang dumping sebagai "penjualan dibawah nilai normal (biaya)". Padahal kalau dilihat sejarah

perkembangan dumping dari literatur yang ada, bahwa dumping juga dapat dilihat sebagai diskriminasi harga transnasional dimana harga-harga lebih rendah dibandingkan dengan harga pasar nasional. Bagaimanapun juga tidak ada hubungan antara diskriminasi harga dan penjualan dibawah nilai normal, penjualan di bawah nilai normal mungkin terjadi dengan atau tanpa diskriminasi harga dan diskriminasi harga mungkin akan terjadi tanpa menjual dibawah nilai normal.¹⁴⁷⁾

Kedua tipe dari praktik dumping tersebut di atas mempunyai konsep ekonomi dasar masing-masing, dengan alasan mengapa perusahaan-perusahaan melakukan praktik dumping tersebut. Hal ini akan dijelaskan pada kajian aspek ekonomis.

Ad. c. Menimbulkan Kerugian (*Injury*)

Pengertian "kerugian" dalam terminologi antidumping memiliki dimensi yuridis dan ekonomis. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996, sebagaimana yang telah dikutip pada bab III sub C.

Dari definisi tersebut terdapat tiga tolak ukur yang dapat dijadikan ukuran dalam menentukan adanya kerugian bagi industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis.

- (1) Kerugian material yang benar-benar telah terjadi (*material injury*) sebagai akibat adanya barang dumping.
- (2) Ancaman akan terjadinya kerugian nyata yang akan dialami oleh industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis (*threat of material injury*). Dalam hal ini secara faktual belum merugikan industri dalam negeri, tetapi apabila tidak diambil tindakan antidumping sebagai langkah antisipasi maka besar kemungkinan praktik dumping tersebut akan menimbulkan kerugian.
- (3) Terhalangnya pengembangan industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis (*material retardation*)

Batasan "kerugian" yang diatur oleh ketentuan tersebut di atas sangat luas, mengakibatkan pengertian kerugian tersebut

¹⁴⁷⁾ Lihat, Gabrielle Marceau, Op. Cit., hal. 11.

menjadi bias. Luasnya pengertian "kerugian" tersebut dapat mengakibatkan perangkat hukum antidumping dijadikan instrumen oleh pengusaha (produsen) untuk melindungi kepentingan dan kelangsungan usahanya.

Menurut Sudaryatmo, seorang *public interest lawyer* YLKI mengatakan bahwa:

"Selama ini ada dugaan bahwa hukum antidumping yang seharusnya untuk mengcounter praktik dagang tidak sehat (*dumping*) telah dijadikan sarana untuk berlingkungan bagi pengusaha sehingga dapat menetapkan harga di atas nilai normal dengan tujuan menghalangi masuk produk impor sebagai kompetitorinya. Hal ini dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat selaku konsumen"¹⁴⁸⁾

Tujuan semula perangkat hukum antidumping adalah untuk melindungi industri dalam negeri, seharusnya industri dalam negeri yang merasa dirugikan harus terbuka dan akomodatif. Dalam kenyataan, kebanyakan industri dalam negeri (Indonesia) belum terbuka dalam penetapan harga. Hal ini sulit ditembus karena praktik monopoli masih merajalela di negeri ini, banyaknya group perusahaan yang menguasai produksi hulu-hilir, sehingga persaingan dagang yang kompetitif masih menjadi suatu harapan.

Menurut hemat penulis, batasan "kerugian" yang timbul akibat praktik dumping cukup dibatasi sampai kerugian nyata (*material injury*), dimana industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis telah benar-benar mengalami kerugian sebagai akibat adanya barang dumping.

Ad. d. Industri Dalam Negeri (*Domestic Industry*)

Dalam menentukan apakah industri dalam negeri secara material mengalami kerugian atau ancaman kerugian atau terhalang

¹⁴⁸⁾ Wawancara pada tanggal 18 Desember 2002 di Sekretariat Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Jl. Pancoran Barat VII No. 1 Duren Tiga - Jakarta Selatan.

perkembangannya oleh impor barang dumping, pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 memberikan pengertian industri dalam negeri sebagaimana yang telah dikutip pada bab III sub c di atas.

Dalam peraturan pemerintah tersebut tidak mengatur tentang bagaimana kalau ternyata produsen dalam negeri memiliki hubungan keterkaitan dengan eksportir atau produsen yang mengekspor barang yang diduga dumping, apakah barang tersebut dapat dikategorikan sebagai hasil industri dalam negeri? Kiranya tidak adil jika produsen yang terkait atau memiliki hubungan istimewa dengan eksportir atau produsen dimasukkan ke dalam pengertian industri dalam negeri karena mereka tentu akan menentang dikenakannya bea masuk antidumping. Sehingga, jika jumlah mereka besar, maka sudah dapat dipastikan akan dapat menggagalkan penyelidikan antidumping.

Secara keseluruhan, Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 yang mengatur tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan tidak mengatur substansinya secara detail. Peraturan pemerintah tersebut lebih mengatur tentang prosedur. Padahal dalam *Antidumping Code* (1994) diatur sedemikian detail, walaupun ada poin-poin yang perlu disesuaikan dengan kondisi di Indonesia.

Masalah tersebut di atas dapat dipahami karena antidumping di Indonesia diatur oleh peraturan pemerintah. Untuk menjawab masalah ini, perlu kiranya antidumping diatur oleh suatu undang-undang tersendiri seperti yang telah penulis paparkan pada pembahasan "struktur" terdahulu. Walaupun Indonesia telah meratifikasi *Agreement Establishing The WTO* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, dimana *Agreement on Implementation of Article VI (Antidumping Code 1994)* merupakan lampiran atau bagian dari *Agreement Establishing the WTO* tersebut, bukan berarti Indonesia tidak perlu mempunyai undang-undang antidumping, karena ada hal-hal tertentu yang harus disesuaikan dengan kondisi dan kepentingan bangsa Indonesia tanpa melanggar prinsip-prinsip yang harus berlaku secara universal.

3. Budaya (Culture) Hukum Dalam Masyarakat Atas Pemberlakuan Hukum Antidumping

Yang dimaksud dengan budaya hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum - kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Sebagaimana pemahaman Lawrence M. Friedman tentang:

*"the legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those parts of general culture customs, opinions, ways of doing and thinking that bend social forces to ward from the law and in particular ways".*¹⁴⁹⁾

Jadi dengan demikian, bagian dari budaya umum itulah yang menyangkut sistem hukum. Pemikiran dan pendapat ini sedikit banyak menjadi penentu jalannya proses hukum.

Dengan kata lain, budaya hukum adalah suatu pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya.¹⁵⁰⁾

Sistem hukum antidumping di Indonesia jika dilihat dari aspek budaya yang berlaku dalam masyarakat, baik ditinjau dari komunitas dunia usaha, administrator, dan masyarakat secara umum, berdasarkan hasil penelitian penulis dapat diklasifikasikan sebagai berikut.

a. Komunitas Dunia Usaha (Pengusaha)

Perangkat hukum antidumping belum memasyarakat di kalangan dunia usaha di Indonesia, sehingga mereka belum banyak mengenal tentang perangkat hukum antidumping serta manfaatnya bagi perlindungan usaha mereka. Karena ketidak tahuan itu, pengusaha kita banyak yang tidak tahu apa yang harus dilakukan jika produk yang mereka ekspor dikenai bea masuk antidumping di negara tujuan, sebagaimana yang pernah terjadi,

¹⁴⁹⁾ Lawrence M. Friedman, Op. Cit, hal. 20.

¹⁵⁰⁾ Ibid

pada produk sepatu dari tiga perusahaan Indonesia yang dikenal bea masuk antidumping di Peru pada bulan April 2002, kronologisnya sebagai berikut.¹⁵¹⁾

- Surat Keputusan dari Komisi Fiskal, Dumping dan Subsidy Peru (Indecopi) Nomor 017-2002/CDS - Indecopi 11 April 2002, yang intinya tiga perusahaan sepatu dan alas kaki Indonesia resmi dikenai sanksi bea masuk antidumping antara US\$ 1,27 - US\$ 5,64 per pasang sepatu oleh pemerintah Peru. Tiga perusahaan yang kena sanksi itu masing-masing PT. Prima Inreksa Industries, PT. Bosaeng Jaya, dan PT. Nikemas Gemilang.
- Dalam surat tersebut, komisi menyatakan telah memberikan kesempatan untuk menyampaikan keberatan dan menjawab kuesioner saat proses investigasi dimulai, namun tidak pernah memperoleh tanggapan dari ketiga perusahaan Indonesia. Bahkan komisi mengundangi seluruh pihak terkait untuk mengikuti audiensi pada 25 Oktober 2001, ternyata hanya produsen setempat yang hadir sedangkan importir, eksportir, maupun perwakilan pemerintah Indonesia tidak memenuhi undangan itu.
- Sekretaris Jenderal Aprisindo (Asosiasi Persepatuan Indonesia) Djimanto, menilai penetapan sanksi antidumping tersebut tidak berdasar dan tidak jelas karena sejak diumumkan rencana penyelidikan dumping, pemerintah Peru tidak pernah menjelaskan periode investigasi dan jangka waktu terjadinya praktik dumping yang dialami oleh industri setempat.
- Sejak petisi dumping dikeluarkan, Aprisindo dan ketiga perusahaan itu sudah melakukan koordinasi dan evaluasi dengan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, ternyata ketiga perusahaan itu sama sekali tidak mengeksportir sepatu ke Peru, karena itu petisi tidak ditanggapi.

¹⁵¹⁾ Lihat Media Indonesia, 7 Mei 2002.

Dari kasus tersebut di atas, menunjukkan ketidakpahaman pengusaha nasional termasuk Departemen Perindustrian dan Perdagangan selaku departemen teknis tentang hukum antidumping yang diberlakukan. Kalau memang benar ketiga perusahaan tersebut tidak pernah mengekspor produknya ke Peru, maka dumping dari industri dengan cara tidak menanggapi petisi pengenaan produsen lokal. Akibatnya, dalam jangka panjang melakukan praktik itu menyulitkan pengusaha Indonesia untuk sanksi itu, ke pasar ke Amerika Latin. Dengan adanya perluasan produk ketiga perusahaan itu tidak bisa lagi melakukan dumping yang sebelumnya ke Peru karena bea masuk antidumping yang sangat tinggi.

Di sisi lain, semenjak berdirinya KADI tahun 1996, sampai saat ini hanya 24 permohonan (petisi) yang masuk dari importir. Dari domestik terhadap praktik dumping dari produsen (dikatakan BMAD), jumlah petisi yang masuk, 7 kasus dikabulkan (dikatakan memenuhi 10 kasus penyelidikan dihentikan karena tidak telah direkomendasikan, 4 kasus masih dalam proses, 3 kasus BMAD.¹⁵²⁾ Petisi yang masuk mendasi dikenalkan BMAD, namun belum dikenalkan yang dilakukan Dalam hal ini, kecilnya jumlah pengaduan (petisi) yang dilakukan bukan berarti signifikan dengan praktik dumping yang sebagian oleh produsen/importir, tetapi karena ketidakpatuhan sebagian pengusaha dalam negeri tentang keberadaannya bagi usaha mereka. antidumping sebagai instrumen perlindungan bagi pengusaha nasional.

Dari dua sudut pandang tersebut di atas (baik produsen Indonesia yang kena sanksi antidumping maupun produsen Indonesia yang mengajukan petisi dumping), dapat dilihat belum siapnya pengusaha Indonesia menggunakan alat mereka, hal ini antidumping sebagai sarana perlindungan usaha mereka, hal ini dapat dilihat dari perilaku bisnis mereka dalam memperhitungkan dan menyikapi norma dan kaedah hukum antidumping dalam praktik dumping. Oleh karena itu, frekuensi pengusaha nasional antidumping perlu ditingkatkan dikalangan pengusaha nasional.

¹⁵²⁾ Dokumentasi Komite Antidumping Indonesia, 2002.

b. Administrator Hukum Antidumping

Administrator sebagai pelaksana hukum antidumping jika dikaji dari aspek budaya (*culture*), maka sangat dipengaruhi oleh sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat dimana mereka berada. Administrator hukum antidumping di Indonesia merupakan bagian dari birokrasi, sehingga budaya (termasuk etos kerja) dari administrator tersebut identik dengan budaya yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam kehidupan birokrasi itu sendiri.

Aji Setiadi, seorang praktisi hukum antidumping mengemukakan beberapa kendala dan masalah yang ditemui dalam praktik, terutama saat berhubungan dengan administrator, sebagaimana dikatakan:

*"Sulitnya memperoleh informasi dan data dari KADI, termasuk data yang nonconfidential sekalipun, disamping itu, dibandingkan dengan anggota negara WTO lainnya seperti Amerika Serikat dan Eropa, petisi antidumping di Indonesia kurang rinci, ini menunjukkan tingkat profesionalitas dan keahlian teknis dari administrator kita"*¹⁵³

Lebih lanjut Aji Setiadi mengatakan:

*"Hukum antidumping merupakan perangkat hukum dagang internasional yang akan diberlakukan terhadap negara lain, sehingga perlu dilakukan penyesuaian dari segi keahlian dan teknis administratif dengan negara-negara lain yang lebih maju. Ini butuh proses pembelajaran, selanjutnya tergantung pada kemampuan dan kemauan administrator seperti KADI dan lembaga yang terkait"*¹⁵⁴

Dari perilaku dan cara pandang administrator hukum antidumping, kiranya perlu disesuaikan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku serta asas kepantasan bagi seorang administrator (pejabat publik).

¹⁵³ Wawancara dengan Aji Setiadi di Kantor Hukum S&R Legal Consultants, Gedung Ariobimo Sentral Lantai 4, Jl. HR. Rasuna Said Kav. X.2 No. 5 Jakarta tanggal 19 Desember 2002.

¹⁵⁴ Ibid.

Budaya Masyarakat Umum

Menurut pengamatan penulis, pemberlakuan hukum antidumping terhadap suatu produk belum pernah menimbulkan dampak langsung dari masyarakat, walaupun akhirnya akan memengaruhi harga barang yang bersangkutan di tingkat konsumen. Hal ini dapat dipahami, karena yang terkena dampak langsung dari kebijakan antidumping adalah pengusaha (produsen) barang ekspor atau konsumen antara (industri pengguna/industri hilir).

Hasil pengamatan tersebut di atas dikuatkan dengan data, bahwa sampai saat ini Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YALKI) belum pernah menerima pengaduan dari masyarakat selaku konsumen sebagai dampak kebijakan antidumping. Ini sesuai dengan kerangka misi YALKI untuk melindungi kepentingan konsumen akhir (masyarakat), bukan konsumen antara (industri/hilir).¹⁵⁵

Dari fakta-fakta tersebut di atas, menunjukkan bahwa belum tersosialisainya dengan baik hukum internasional yang berlaku bagi masyarakat Indonesia sebagai akibat diratifikasinya beberapa perjanjian internasional, seperti hukum antidumping. Padahal hukum internasional tersebut akan mengikat dan berpengaruh bagi kehidupan masyarakat bangsa Indonesia.

Sebagaimana yang telah disinggung dimuka, masalah yang berkaitan dengan hukum di negara berkembang seperti Indonesia adalah masalah keseragaman, struktur, tradisi, nilai-nilai hukum yang dianut oleh masyarakat itu, dan masalah ketidaksiapan masyarakat itu untuk menerima perubahan dan pembahasan sistem hukum, hal tersebut mencerminkan masalah budaya dan nilai-nilai hukum yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan.

F.C Von Savigny mengatakan, bahwa masyarakat manusia di dunia ini terbagi dalam banyak masyarakat bangsa. Setiap masyarakat bangsa tersebut mempunyai "*Volkgeist*" (jiwa bangsa).

¹⁵⁵ Wawancara dengan Sudaryatmo, *Public Interest Lawyer* YALKI, tanggal 18 Desember 2002 di Sekretariat YALKI, Jl. Pancoran Barat VII No. 1, Duren Tiga - Jakarta Selatan.

Sehingga sistem hukum suatu bangsa itu pun akan sesuai dengan pola kebudayaan bangsa tersebut, dengan demikian, wajarlah ajaran tersebut menguraikan bahwa hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat, sehingga hukum tersebut merupakan bagian kebudayaan suatu bangsa.¹⁵⁶⁾

Dengan terjadinya globalisasi dikancah perdagangan dunia jika paradigma *Volkgeist* dari F.C. Von Savigny tidak dipahami secara utuh, maka ajaran tersebut akan mengalami pengesahan nilai. Namun, jika dilihat pada negara-negara berkembang seperti Indonesia yang kepentingannya semakin terdesak oleh arus globalisasi perdagangan dunia, maka konsep pemikiran F.C. Von Savigny tersebut perlu diangkat kembali sebagai kerangka acuan bagi para ahli hukum, pengambil kebijakan dan regulator di republik ini, sebagai dasar pemikiran dalam mengeluarkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Berangkat dari pemikiran tersebut di atas, bangsa Indonesia tetap mengambil bagian dalam perdagangan global dan pergaulan internasional tanpa menghilangkan jati diri dan nilai budaya bangsa, sehingga kepentingan nasional akan tetap terlindungi. Hal tersebut tentu akan terwujud jika bangsa Indonesia kuat dan dipimpin oleh suatu pemerintahan yang punya komitmen yang tinggi terhadap bangsanya. Namun, jika sebaliknya, maka bangsa Indonesia akan hanyut dan akan jadi korban dalam percaturan ekonomi global, dengan demikian, kata kuncinya adalah bangsa Indonesia harus membenahi diri dan membangun kekuatan sehingga mampu dalam menghadapi kompetisi perdagangan global.

B. ANALISIS EKONOMI TERHADAP KEBIJAKAN ANTIDUMPING

Kebijakan antidumping tidak cukup hanya dikaji dari aspek yuridis, tetapi akan lebih lengkap jika juga ditelaah dari aspek ekonomis. Hubungan antara sektor ekonomis dengan sektor

¹⁵⁶⁾ Lihat kembali J.W. Harris, *Op. Cit.*, hal. 219.

yang tidak hanya berupa pengaturan hukum terhadap aktifitas ekonomi, melainkan juga bagaimana pengaruh sektor ekonomi terhadap hukum. Dalam hal ini penulis melihat hukum sebagai suatu yang tidak otonom sifatnya, yang mempunyai hubungan timbal-balik dengan sektor-sektor ekonomi.

Di bawah ini akan dipaparkan dampak ekonomi akibat perubahan hukum antidumping, berupa pengenalan bea masuk antidumping (BMAD) terhadap perkiraan nilai investasi yang dapat diselamatkan dan devisa yang dapat diinvestasi dan devisa yang hilang pada tahun (2001-2006) sebagai akibat dari pra-tarif antidumping yang penyelidikannya dalam proses serta ancaman terhadap potensi ekspor Indonesia, sebagaimana yang terdapat dalam tabel berikut ini.

Tabel 4.1.
Dampak Ekonomi Pengenaan BMAD:
Perkiraan Nilai Investasi yang Diselamatkan dan
Devisa yang Dapat Dihemat Tahun 2001-2006

Produk	Investasi Industri Dalam Negeri	Devisa yang Dihemat (US\$) Asumsi 75% dari Total Impor
1. Ferro Mangan dan Silicon Mangan	Rp. 43,201 M	10,8 Juta
2. I & M Beam	Rp. 587,00 M	65,1 Juta
3. Sorbitol	Rp. 130,00 M	0,3 Juta
4. Carbon Black	Rp. 330,00 M	138,5 Juta
5. Wheat Flour	Rp. 6 Triliun	305,8 Juta
Total	Rp. 7,09 Triliun	520,4 Juta

Sumber: Sekretariat KADI, 2002

- Catatan:
1. PT. Karbon Indonesia tidak memproduksi selama tahun 1996-1999, namun setelah dikenakan BMAD sudah dapat memproduksi lagi.
 2. PT. Inter Fero Mangando Indonesia tidak memproduksi tahun 1997-1999, namun sejak pengenaan BMAD terhadap Cina dapat memproduksi kembali
 3. Rasio penyelamatan : Anggaran = US\$ 1,229,4 US\$ 0,23 = 5,345.2 atau US\$1 dapat menyelamatkan US\$ 5,345.2 juta

Tabel 4.2.

Perkiraan Potensi Nilai Investasi dan Devisa yang Hilang
(2001-2006) dari Praktik Dumping
(Penyelidikan Dalam Proses) Tahun 2001

Produk	Potensi Investasi yang hilang	Devisa yang hilang
1. Steel Pipe (DSAW > /24")	US\$ 85,0 Juta	US\$ 2,30 Juta
2. Ferro Mangan & Silicon Mangan	US\$ 43,2 Juta	US\$ 4,83 Juta
Total	US\$ 128,2 Juta	US\$ 7,13 Juta

Sumber: Sekretariat KADI, 2002

Tabel 4.3
Ancaman Terhadap Potensi Ekspor Indonesia
(7 Produk)

No.	Produk Ekspor (HS)	Tujuan Ekspor	Jenis Tuduhan	Potensi Pasar (Juta US\$)					Keterangan
				2001	2002	2003	2004	2005	
1.	Ordinary Portland Grey Cement HS 2523.2900 HS 2523.9000 Ceramic Tile HS 6907.9000 HS 6908.9000	Philippina	Safeguard	45	50	55	61	-	Pengenaan bea masuk dihentikan tgl 5-4-2002
2.	HS 2523.2900 Ceramic Tile HS 6907.9000 HS 6908.9000	Philippina	Safeguard	15	17	19	21	-	Initiasi 28 Mei 2001, penghentian pengenaan bea masuk dalam proses
3.	Sepeda HS 8712	Uni Eropa	Dumping	25	28	31	34	38	Pengenaan bea masuk dihentikan tgl 15-02-2002
4.	L-Lysine Monohydrochloride Feed Grade HS 2922.4110 HS 2922.4190	Cina	Dumping	19	22	24	26	29	Initiasi 19-6-2001, pengenaan bea masuk dihentikan tgl 15-02-2002
5.	Acrylic Acid HS 2916.12.000 A4 Photocopy Paper HS 4809.20.03	Cina	Dumping	13	14	15	17	19	Initiasi 10-10-2001, pengenaan bea masuk dihentikan dalam proses
6.	HS 4816.20.100 HS 4816.20.900 Polyester Textured Slament Yam (PTY) HS 5402.33 00	Malaysia	Dumping	10	11	12	13	15	Initiasi 23-10-2001, pengenaan bea masuk dihentikan dalam proses
7.	HS 5402.33 00	Uni Eropa	Subsidi	0.07	0.08	0.09	0.10	0.11	Initiasi 25-9-2001, pengenaan bea masuk dihentikan dalam proses

Sumber : Sekretariat KADI, 2002

Kajian aspek ekonomis dari hukum antidumping ini akan penulis telaah dari sudut pandang pemikiran utilitis, efisiensi, dan equality.

1. Kebijakan Antidumping Ditinjau dari Konsep Pemikiran Utilitis

Pemikiran aliran utilitis ini dipengaruhi oleh ajaran Jeremy Bentham. Penulis akan kemukakan esensi ajaran dari Jeremy Bentham sebagai kerangka teori yang akan digunakan dalam menganalisis kebijakan penerapan hukum antidumping. Esensi pemikiran utilitis menurut ajaran Jeremy Bentham yaitu sebagai berikut ini¹⁵⁷

- a. Tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).
- b. Tujuan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Untuk itu perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan.
 - (1) *To Provide Subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
 - (2) *To Provide Abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
 - (3) *To Provide Security* (untuk memberikan perlindungan)
 - (4) *To Attain Equality* (untuk mencapai persamaan)

Berangkat dari pemikiran di atas, maka dapat dikaji sejauhmana kebijakan penerapan hukum antidumping dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota masyarakat, baik pengusaha selaku produsen maupun masyarakat selaku konsumen.

Dari aspek ekonomi, dumping selain dipandang sebagai diskriminasi harga transnasional dimana harga lebih rendah dibandingkan dengan harga pasar nasional, juga dapat dilihat sebagai penjualan dibawah harga normal. Bagaimanapun juga tidak ada hubungan antara diskriminasi harga dan penjualan

¹⁵⁷ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, (Kuala Lumpur, International Law Book Services, 1994), hal. 67-69. Lihat juga Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Jakarta, PT. Toko Gunung Agung Tbk, 2002), hal 267-268.

dibawah harga normal. Penjualan dibawah harga mungkin terjadi dengan atau tanpa diskriminasi dan diskriminasi mungkin akan terjadi tanpa menjual dibawah harga. Kedua, tipe tersebut mempunyai alasan ekonomis yang berbeda, kenapa perusahaan-perusahaan menggunakan praktik dumping tersebut, keduanya mempunyai alasan yang berhubungan dengan kesejahteraan.

Dalam hal rasional bisnis bagi diskriminasi harga, ada beberapa alasan kenapa perusahaan ingin bertahan dalam beberapa waktu dengan menetapkan harga yang berbeda dalam dua pasar yang berbeda. Alasan tersebut adalah sebagai berikut.¹⁵⁸

- a. Ketika sebuah perusahaan yang memegang kekuasaan pasar dalam negara pengeksport memasuki pasar baru, yang memungkinkan untuk mempertahankan harga yang rendah dalam pasar yang baru dan bersaing dalam level yang masih menguntungkan tanpa ada keinginan untuk mengusir pesaing dalam pasar baru itu.
- b. Dalam rangka mendapatkan neraca ekonomi dengan alasan promosi atau mengetes produksi baru, pada saat pengeluaran meningkat, potongan harga mungkin dapat terjadi hanya dalam pasar kedua.
- c. Dalam masa yang sulit atau akibat pelanggaran, pemimpin perusahaan yang menguasai dalam dua pasar, mungkin dapat menurunkan harga barang dalam salah satu pasar jika harga-harga tersebut diatur (oleh para produsen atau pemerintah) dalam salah satu pasar tersebut.
- d. Kemungkinan berupa kejahatan internasional. Sebuah perusahaan yang memiliki kekuasaan pasar bisa saja menggunakan diskriminasi harga dengan menerapkan harga rendah pada satu pasar dengan keuntungan dari pasar dalam harga tinggi, dengan maksud menghilangkan persaingan dalam pasar harga rendah dan ada kemungkinan mengambil keuntungan dari monopoli di pasar tersebut.

¹⁵⁸ Gabrielle Marceau, Op. Cit, hal. 12-13.

Pada tiga alasan pertama, jika perusahaan menaikkan harga ketika usahanya mulai stabil, maka tidak ada keinginan melakukan pemangsaan (*predate*) untuk tujuan monopoli, ini sebagai kenyataan bahwa terdapat perbedaan harga diantara dua pasar.

Meskipun bertentangan dengan prinsip bisnis dimana tujuannya adalah untuk mendapatkan keuntungan yang setinggi tingginya, namun dalam praktik perdagangan internasional menjual dengan harga dibawah biaya produksi (di bawah harga normal) tetap dilakukan oleh beberapa pengusaha dengan alasan yang berbeda-beda,¹⁵⁹ antara lain sebagai berikut.

- a. Untuk uji coba dan promosi dari produk baru, dapat dibenarkan penjualan dengan harga dibawah biaya total rata-rata dan bahkan dibawah biaya marginal sekalipun dalam periode waktu tertentu.
- b. Karena kondisi pasar yang sedang tertekan atau mungkin terdapat kapasitas yang terlalu besar, sehingga walaupun kemudian perusahaan dengan biaya yang tetap tinggi (dan biaya variabel yang rendah) akan tetap menjual dibawah total biaya produksi rata-rata untuk menimbulkan kerugian.
- c. Suatu perusahaan yang bersaing untuk memasuki pasar baru biasanya bersedia menanggulangi keuntungan (dengan menjual dibawah biaya variabel total) untuk sementara waktu hingga produknya dikenal oleh konsumen, dengan asumsi bahwa dalam waktu dekat akan menjual dengan harga yang mencakup biaya penuh.
- d. Perusahaan yang lebih menginginkan penjualan maksimum daripada keuntungan tanpa bermaksud untuk menghilangkan pesaingnya. Namun, dilihat dari sisi perusahaan pesaing hal ini dapat memberatkan mengingat *output* yang berlebih akan menekan harga, meskipun menguntungkan konsumen selama situasi ini tidak berubah menjadi pemangsaan.
- e. Ketidakpastian tentang pasar baru membuat produsen memutuskan harga jual dalam kontrak sebelum biaya ekspor benar-

¹⁵⁹ Ibid, hal. 14.

benar diketahui. Akibatnya harga tersebut bisa tidak menutupi biaya marginal atau bahkan biaya variabel.
Kemungkinan adanya niat pemangsaan (*predate*) untuk tujuan menguasai pasar (monopoli).

Kelihatan ada alasan yang sangat rasional, mengapa perusahaan memilih diskriminasi harga antara dua pasar atau menjual dibawah harga normal. Dalam pengertian ekonomi, predasi jangka pendek, dumping akan meningkatkan kesejahteraan umum negara importir, halmana masyarakat selaku konsumen dapat membeli barang tersebut dengan harga murah (dibawah harga sebenarnya). Apalagi bila masyarakat mempunyai tingkat daya beli rendah, harga dumping sangat bermanfaat, namun hal ini menimbulkan kerugian bagi industri dalam negeri untuk jangka panjang dan dapat mematikan persaingan, baik dalam pasar ekspor maupun impor.

Untuk dapat mencapai tujuan hukum dan tujuan perundang-undangan menurut konsep pemikiran utilitis, maka perangkat hukum antidumping harus dapat memberi batasan secara rinci kapan suatu praktik dumping dapat dikounter dengan antidumping dan kapan suatu praktik dumping dapat ditolerir, karena berdasarkan alasan-alasan di atas, tidak setiap praktik dumping menimbulkan pemangsaan (*predation*) untuk tujuan monopoli dan juga tidak setiap praktik dumping menimbulkan kerugian.

2. Prinsip Efisiensi Sebagai Norma Dalam Dunia Usaha

Aspek efisiensi merupakan unsur yang penting dalam kajian ekonomis. Pemikiran hukum ekonomi adalah bagaimana cara untuk meningkatkan efisiensi dengan teknik tertentu, dalam hal ini tidak begitu banyak dikaitkan dengan prinsip keadilan, moralitas atau itikad baik, seperti yang berhubungan dengan dampak ekonomi dan efisiensi dalam alokasi sumber daya yang tersedia.

Berangkat dari keadaan dimana kesejahteraan seseorang tidak dapat diperbaiki tanpa mengurangi kesejahteraan anggota lain dalam masyarakat. Pada konsep pemikiran efisiensi pareto

yang disebut dengan *Pareto Criterion*, yang didasarkan pada pokok pemikiran yang etis, yaitu berikut ini.¹⁶⁰⁾

- a. Bahwa individu adalah hakim terbaik untuk kesejahteraan dirinya sendiri.
- b. Bahwa kesejahteraan masyarakat tergantung pada kesejahteraan masing-masing individu yang terdapat dalam masyarakat itu.
- c. Bahwa perubahan untuk meningkatkan kesejahteraan tersebut paling sedikit satu orang tanpa mengurangi kesejahteraan yang lain untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.

Semenjak adanya analisis ekonomi dari hukum, para ahli hukum ekonomis menggunakan syarat-syarat teknis dari ilmu ekonomi.¹⁶¹⁾

- a. Hubungan yang berlawanan antara harga dan permintaan orang cenderung untuk membeli lebih banyak apabila harga komoditi turun dan cenderung membeli sedikit apabila harga naik.
- b. Biaya: diartikan sebagai harga dari sumber-sumber yang dikonsumsi yang dibuat sebagai komoditas.
- c. Harga alternatif: harga suatu komoditi akan menentukan apabila ditetapkan untuk keperluan yang lebih baik dimasa yang akan datang.

Dalam hal analisis ekonomi dari hukum, antidumping harus juga dilihat dari aspek efisiensi, baik dari sisi produsen pengeksport maupun dari produsen barang sejenis di negara importir. Aspek tersebut adalah sebagai berikut.

a. Efisiensi dari Sisi Produsen dari Negara Pengeksport

Dalam praktik perdagangan internasional, akan lebih besar kemungkinan perdagangan dapat diwujudkan secara efisien apabila perdagangan dilakukan secara wajar tanpa melanggar kaedah-kaedah hukum yang berlaku dalam transaksi dagang tersebut, dibandingkan dengan suatu upaya untuk memperoleh

¹⁶⁰⁾ Hari Chand, Op. Cit, hal. 225.

¹⁶¹⁾ Ibid, hal. 226.

keuntungan melalui praktik curang atau spekulasi seperti dumping sehingga memungkinkan munculnya nilai kerugian yang akibat akibat dumping tersebut, berupa pengenaan sanksi bea masuk antidumping. Jika hal ini terjadi, maka negara importir akan membuat dan menetapkan penilaian subjektif tentang selisih nilai normal dengan harga ekspor.

Biaya tersebut belum termasuk biaya yang harus dikeluarkan selama proses penyelidikan dumping hingga penetapan bea masuk antidumping, seperti biaya pengacara serta biaya administrasi dan biaya operasional lainnya.

Pada asumsi awal, banyak individu prihatin tidak hanya dengan kerugian yang diduga dalam biaya transaksi perdagangan, tetapi juga dengan besar kerugian yang absolut, yaitu banyak individu yang menentang risiko, terutama dalam pelanggaran kebijakan birokrasi. Dengan demikian, memungkinkan kerugian akibat kelalaian dalam aktifitas bisnis yang dapat menimbulkan *expected value* dari biaya dan keuntungan tanpa memperhatikan *magnitude* yang absolut dari biaya dan keuntungan tersebut, yang sifatnya *implacable*

Dengan demikian, terlihat berbagai biaya yang muncul, sehingga pertimbangan dalam penerapan hukum yang tepat dalam perdagangan internasional turut membantu efisiensi, efektivitas, dan profit. Ketika aturan-aturan hukum diterapkan tidak tepat atau dilanggar atau tidak diketahui, maka para pihak yang terlibat dalam perdagangan tersebut akan dihadapkan dengan sesuatu yang potensial, yang disebut sebagai *deterrence effect*, suatu keadaan yang tidak diinginkan.¹⁶²⁾

Dari penjelasan di atas, diperkirakan bahwa kerugian yang akan timbul bukan saja karena biaya yang dikeluarkan akibat timbulnya masalah hukum, tetapi setelah ditetapkan biaya masuk antidumping terhadap produk tentu akan menjadikan harga jual produk dumping kembali ke harga normal atau bahkan lebih tinggi di dalam negeri negara importir, sehingga akhirnya produsen

¹⁶²⁾ Victor Purba, Op. Cit, hal. 264.

yang melakukan praktik dumping akan mengalami kerugian, dimana akumulasi kerugian tersebut akan berpengaruh kepada proses produksi berikutnya. Hal ini tentu akan menjadi beban konsumen di negara eksportir yang memproduksi barang, karena tidak jarang dalam praktik dumping penjualan di bawah nominal di negara tujuan ekspor dikompensasikan dengan harga yang relatif tinggi di negara eksportir yang memproduksi barang tersebut.

Pelanggaran dan kelalaian yang dilakukan oleh produsen negara eksportir akan menimbulkan inefisiensi, karena akan dikenakan bea masuk antidumping atau sanksi lainnya yang dapat menimbulkan beban biaya baru terhadap barang produksi yang seharusnya tidak perlu terjadi, yang akhirnya akan ditanggung oleh masyarakat konsumen.

Selanjutnya dalam jangka panjang, pengenaan sanksi atas praktik dumping akan menyulitkan produsen untuk melakukan ekspansi ke pasar negara importir, apalagi jika bea masuk antidumping sangat tinggi. Seperti yang dialami tiga perusahaan sepatu Indonesia yang dikenakan bea masuk antidumping di Peru pada bulan April 2002, sebagaimana yang telah dijelaskan dalam kajian budaya hukum di atas.

b. Efisiensi dari Produsen Barang Sejenis di Dalam Negeri Importir

Penetapan biaya-biaya produksi akan jauh lebih efisien jika didasarkan atas analisis ekonomi dan juga didasarkan pengetahuan hukum. Jika dibandingkan dengan penetapan biaya tanpa dasar acuan analisis ekonomi dalam penetapan biaya-biaya produksi dan transaksi perdagangan. Dalam hal inilah peranan hukum ekonomi yang diharapkan dapat menghasilkan efisiensi yang transparan dalam melakukan transaksi bisnis/perdagangan, yang dapat merupakan kebijakan untuk menjadi patokan selanjutnya.¹⁶³⁾

¹⁶³⁾ Lihat Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 5th Ed (New York, A Division of Aspen Publishers, Inc & A. Wolters Kluwer Co, 1997), hal 36, lihat juga Victor Purna, Op. Cit, hal. 264-265.

Dalam hal adanya tuduhan Praktik dumping oleh negara importir berdasarkan permohonan (petisi) yang diajukan industri dalam negeri terhadap produk dari negara eksportir, maka dilakukan penyelidikan awal oleh KADI untuk menentukan menolak atau menerima. Jika permohonan memenuhi syarat, maka permohonan diterima, KADI akan memulai penyelidikan. Dalam pemeriksaan selanjutnya, disamping melakukan penyelidikan atas praktik dumping, apakah juga telah dilakukan analisis secara ekotomis tentang sejauhmana efisiensi dari produksi barang sejenis oleh industri dalam negeri?

Sepanjang belum ada analisis secara khusus tentang efisiensi produksi dalam negeri dalam penetapan harga barang produksinya, maka permohonan antidumping berpeluang untuk dijadikan sarana untuk kepentingan pengusaha selaku produsen dalam melindungi harga yang ditetapkan sesuai kemauannya. Sehingga hukum antidumping yang semula bertujuan untuk mengkonter praktik curang dalam perdagangan antarnegara telah dijadikan tempat berlindung bagi praktik dagang yang tidak sehat, terutama dalam hal penetapan harga.

Bea masuk antidumping merupakan salah satu bentuk hambatan tarif yang ditetapkan pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri, jika harga produk dari luar negeri lebih murah dari produk dalam negeri yang sejenis. Tapi, jika ternyata tidak ditemui adanya unsur dumping, maka pemerintah menggunakan instrumen lain seperti meningkatkan bea masuk atau menggunakan hambatan nontarif, seperti membatasi importir dengan syarat-syarat tertentu yang dapat menghambat masuknya barang impor tersebut, seperti pada kasus gula. Dalam hal ini, murahnya harga gula impor bukan karena dumping, tetapi karena produsen gula di negara lain lebih efisien dari industri dalam negeri. Untuk menyikapi masuknya gula impor murah, pemerintah mengambil kebijakan sebagai berikut.

- Mengatur tata niaga impor gula mentah (*raw sugar*) dengan sistem kuota untuk membatasi derasnya impor, melalui Surat Keputusan (SK) Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 456/MPP/Kep/6/2002 tanggal 10 Juni 2002 yang mulai berlaku 10 Agustus 2002, yang intinya menentukan

hanya importir produsen (IP) yang boleh melakukan impor gula mentah.¹⁶⁴⁾

- Menghentikan impor gula swasta dan menentukan bahwa yang boleh mengimpor gula kristal putih adalah importir terdaftar (IT), yaitu PT Perkebunan Nusantara (PTPN) atau importir yang bekerja sama dengan PTPN. Hal ini diatur melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 643/MP/ Kep/9/2002, mulai berlaku tanggal 15 Oktober 2002.¹⁶⁵⁾

Kebijakan tersebut menunjukkan kegamangan pemerintah menghadapi produk gula impor yang lebih murah tapi pada kasus ini tidak ada praktik dumping, namun dikarenakan faktor inefisiensi industri gula dalam negeri sehingga kebijakan pemerintah ditentang oleh beberapa pemerintah daerah, terutama di wilayah Indonesia Bagian Timur. Seperti pernyataan Ketua Badan Penelitian dan Pengembangan (Bapelitbang) Sulawesi Utara, Prof. Dr. Lucky Sondakh MSc:

*"Jika memang industri gula di pulau Jawa tidak bisa bekerja lebih efisien dan Indonesia tidak bisa lagi unggul dan mengendalikan komoditas gula, pemerintah sebaiknya jangan lagi memaksakan berkembangnya industri gula lewat subsidi yang kemudian mengorbankan masyarakat konsumen dengan larangan impor gula murah."*¹⁶⁶⁾

Apapun alasannya, masyarakat membutuhkan harga murah, terutama bagi masyarakat Indonesia yang masih banyak berada di bawah garis kemiskinan dengan daya beli yang rendah. Maka dalam penyelesaian masalah ini, kata kuncinya adalah efisiensi industri dalam negeri.

Disinilah peran analisis ekonomi dari hukum dalam menghitung aspek biaya yang akan menentukan harga, terutama dalam produksi. Agar supaya bisnis memadai, maka efisiensi dianggap sebagai norma dalam pelaksanaan usaha/bisnis.

¹⁶⁴⁾ Kompas, 21 Juni 2002.

¹⁶⁵⁾ Kompas, 14 Oktober 2002 dan 15 Oktober 2002.

¹⁶⁶⁾ Kompas, 26 Oktober 2002.

3. Memahami Konsep Pemikiran *Equality* Dalam Mengambil Kebijakan Antidumping

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar 1945 mengatur hubungan antara negara dengan warga negara, diantaranya menentukan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan¹⁶⁷⁾ dan lebih lanjut disebutkan bahwa setiap warga negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.¹⁶⁸⁾ Disini menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut prinsip persamaan hak dan keseimbangan di antara warga negaranya.

Sementara itu Dworkin berpendapat, bahwa hak yang paling mendasar adalah hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama. Namun, perlakuan yang sama tidak berarti memerlukan persamaan perlakuan. Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama disini yaitu memperoleh perlakuan dengan derajat kepentingan yang sama dan penghargaan atas hak-haknya, ini sama bagi setiap orang. Hal ini merupakan sumber, baik otoritas umum dan tujuan-tujuan secara kolektif maupun keterbatasan-keterbatasan khusus dari otoritas mereka yang lebih membenarkan hak-haknya yang khusus.¹⁶⁹⁾

Dworkin mempertegas idenya, bahwa orang-orang harus memiliki nilai kehidupan yang sama sebagaimana yang mereka putuskan sendiri. Akan tetapi, pertanyaan yang penting untuk memulainya adalah menyamakan sumber-sumber daya dari orang-orang tersebut. Pemerintah dapat memberikannya dengan mendistribusikan sumber-sumber daya kepada orang-orang sebagai upaya untuk mengembangkan kehidupan mereka, sehingga mereka dapat menikmati kesejahteraan.¹⁷⁰⁾

Dalam menentukan kebijakan antidumping secara nasional ditinjau dari konsep *equality*, maka pemerintah harus melihat dua

¹⁶⁷⁾ Lihat pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 (perubahan kedua)

¹⁶⁸⁾ Lihat pasal 33 UUD 1945 (perubahan ke empat).

¹⁶⁹⁾ Hari Chand, Op. Cit, hal. 162.

¹⁷⁰⁾ Ibid, hal. 164.

kepentingan yaitu pengusaha selaku produsen dan masyarakat luas selaku konsumen. Keduanya adalah sebagai elemen bangsa yang perlu mendapat perlakuan yang sama dan seimbang oleh negara untuk melindungi kepentingan mereka.

Selanjutnya dalam kerangka perdagangan internasional negara-negara dunia ketiga (negara-negara berkembang) sering dipojokkan dengan kebijakan antidumping oleh negara-negara industri maju, di sisi lain praktik dumping yang terselubung tidak jarang dilakukan oleh negara-negara industri maju bagi produk mereka terhadap pasar dalam negeri negara berkembang.

Subsidi terhadap petani di negara-negara kaya menyebabkan hasil pertanian di negara-negara berkembang tampak seperti seolah-olah dihasilkan dengan cara tidak efisien. Hambatan impor produk pertanian primer oleh negara kaya atas produk pertanian negara berkembang dalam bentuk nontarif, misalnya melalui standar kesehatan, menyebabkan petani negara miskin tidak bisa menjual produknya.

Yoseph Stiglitz, pemegang hadiah Nobel tahun 2001 untuk ekonomi, dalam tulisannya yang berjudul *Globalization and its Discontent* memaparkan dengan gamblang bagaimana dominasi negara kaya - terutama Amerika Serikat - dalam lembaga-lembaga keuangan dunia, seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional, dan Organisasi Perdagangan Dunia yang dalam sepak terjangnya merugikan negara-negara berkembang.¹⁷¹⁾

Cita-cita ideal bagi perdagangan bebas yang ingin menghilangkan kemiskinan ternyata tidak menguntungkan negara-negara miskin. Terjadi ketidakpuasan dimana-mana. Demonstrasi besar-besaran di Seattle, Amerika Serikat, beberapa tahun lalu terhadap negara-negara kaya adalah salah satu bukti ketidakadilan itu.¹⁷²⁾

Negara-negara kaya dengan segala sumber daya yang dimilikinya termasuk riset, data, dan kemampuan finansial membuat

¹⁷¹⁾ Kompas, 4 November 2002.

¹⁷²⁾ Ibid

negara-negara berkembang sering dibuat tidak berkutik dalam setiap perundingan. Bila hasilnya adalah keuntungan bagi negara kaya dan kerugian untuk negara miskin, itu disebut sebagai sebuah perundingan yang adil.

Dalam perdagangan bebas, seolah-olah akses pasar yang lebih besar untuk negara-negara berkembang akan menguntungkan negara-negara ini, tetapi pada kenyataannya justru mereka lebih banyak mengalami kerugian. Dengan kata lain, perdagangan bebas tidak lain adalah bentuk kolonialisme baru.

Orang-orang yang ditakdirkan hidup sebagai warga negara berkembang juga berhak untuk memperoleh penghidupan yang layak, sama seperti mereka yang lebih dahulu merdeka dan hidup sebagai warga negara maju dan kaya.

Dalam menghadapi perdagangan bebas ini, instrumen hukum antidumping dapat dijadikan salah satu sarana untuk mengcounter praktik curang dan ketidakadilan yang dilakukan oleh negara industri maju dalam kancah perdagangan internasional. Oleh karena itu, Indonesia harus mempersiapkan perangkat hukum antidumping yang tangguh, termasuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya.

C. FUNGSI DAN PERANAN PEMERINTAH DALAM KEBIJAKAN ANTIDUMPING

Globalisasi perdagangan menuntut kesiapan setiap negara untuk bersaing. Walaupun tidak setiap negara siap untuk menghadapi perdagangan bebas tersebut, terutama bagi negara-negara dunia ketiga yang sedang berkembang. Kesiapan negara-negara dunia ketiga bukan saja dalam arti siap menerima arus perdagangan bebas apa adanya, tetapi juga siap melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kerugian yang timbul dari efek perdagangan bebas tersebut yang dapat mengancam kepentingan nasional mereka.

Ketentuan GATT / WTO mengatur kesepakatan untuk menghapus seluruh hambatan perdagangan diantara anggota WTO dan mengatur kegiatan perdagangan internasional secara jujur, adil

dan transparan menurut ukuran negara-negara maju. Namun diperkenankan adanya pengecualian yaitu pengenalan instrumen pengamanan perdagangan, salah satu diantaranya antidumping selain *countervailing duty* dan *safeguards*.

Pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan negara, oleh konstitusi diberi kekuasaan untuk membentuk peraturan perundang-undangan,¹⁷³⁾ untuk mengatur tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Selaku regulator, pemerintah berkewajiban untuk mengakomodir kepentingan seluruh elemen bangsa dalam melahirkan suatu peraturan, mulai dari undang-undang hingga peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis seperti keputusan menteri.

Peraturan perundang-undangan antidumping yang dibentuk oleh pemerintah merupakan salah satu cerminan politik hukum politik pemerintah dalam bidang perdagangan internasional. Politik internasional, khususnya kebijakan antidumping hendaknya mengandung aspek masa depan hukum yang hendak diwujudkan dan aspek melaksanakan hukum masa kini. Yang termasuk aspek hukum masa depan adalah pembinaan hukum, pembangunan hukum, pembaharuan hukum, dan perubahan hukum.

Pembangunan perangkat hukum antidumping, diantaranya disamping substansi peraturan perundang-undangan yang memadai untuk melindungi kepentingan nasional, juga hendaknya

¹⁷³⁾ Lihat pasal 5 UUD 1945 (Perubahan Pertama)

¹⁷⁴⁾ Menurut Moh. Mahfud MD dalam disertasinya, politik hukum adalah kebijaksanaan hukum (*Legal Policy*) yang hendak atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia, yang dalam implementasinya meliputi: 1) pembangunan hukum yang berisikan pembuatan hukum dan pembaharuan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap usang atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan. 2) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum. Lihat Moh. Mahfud MD., *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia*, Disertasi, (Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, 1993), hal. 74.

ditung oleh suatu kelembagaan antidumping dan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan dan menegakkan peraturan hukum antidumping tersebut. Dalam hal ini pemerintah berperan sebagai fasilitator, terutama untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia aparat penyelenggara administrasi dan politik hukum di bidang antidumping.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia bagi penyelenggara administrasi hukum antidumping dapat berupa kesempatan memperoleh pendidikan dan latihan spesialisasi antidumping dan subsidi, karena bidang ini membutuhkan kemampuan khusus secara teknis. Kalau memang lembaga administrasi dumping bekerja secara profesional dengan kualitas yang memadai, maka tidak cukup dilaksanakan oleh para sarjana yang secara umum hanya menguasai bidang ilmunya masing-masing seperti sarjana ekonomi, sarjana hukum, atau bidang ilmu lainnya.

Dengan diratifikasinya beberapa perjanjian internasional, termasuk dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO), hendaknya bukan hanya sekedar performa semata, tetapi lebih jauh pemerintah harus mempersiapkan bangsa ini untuk menghadapi dan menjalankan setiap perjanjian dan hukum internasional yang akan diberlakukan, walaupun dalam setiap ratifikasi tersebut harus tetap memperhatikan kepentingan nasional serta disesuaikan dengan kondisi dan budaya bangsa.

Dalam hal mengantisipasi timbulnya perdagangan yang tidak sehat seperti praktik dumping yang dapat merugikan kepentingan nasional, maka pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan peran dan fungsinya untuk mengamankan perdagangan dan kepentingan bangsa secara keseluruhan. Adapun bentuk kebijakan yang diambil dan instrumen apapun yang digunakan oleh pemerintah, tujuan dari tindakan pemerintah tersebut haruslah berupa hal-hal berikut.

1. Melindungi industri dalam negeri dari pengaruh perdagangan yang tidak sehat (*unfair trade*) yang dilakukan oleh para eksportir luar negeri.

Dalam hal ini pemerintah dapat mengambil langkah-langkah "darurat" dengan cara menunda atau menghentikan penerapan kewajiban yang tercantum dalam kesepakatan WTO, guna memberi perlindungan terhadap industri dalam negeri sebagai dampak masuknya barang impor dengan praktik yang tidak sehat (*unfair trade*) atau kenaikan volume impor yang mendadak dalam jumlah yang sangat besar.

2. Mempertahankan akses pasar bagi produk ekspor industri dalam negeri ke pasar internasional

Untuk hal ini pemerintah memberikan pembelaan (*advokasi*) terhadap industri dalam negeri dalam rangka memperoleh kembali pasar ekspor yang hilang karena dituduh dumping dan atau mengandung subsidi, atau volumenya meningkat secara mendadak dalam jumlah yang sangat besar di pasar tujuan ekspor.

Selanjutnya, kebijakan pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri dan mengamankan perdagangan produk nasional harus tetap memperhatikan kepentingan masyarakat banyak selaku konsumen, terutama dampak dari kebijakan pemerintah untuk melindungi industri dalam negeri dengan pengenaan bea masuk antidumping terhadap produk impor sehingga dapat menaikkan harga dalam negeri, sehingga tidak jarang dapat melampaui daya beli masyarakat. Supaya kebijakan yang akan diambil pemerintah itu adil dan bijaksana, maka sebelum sampai kepada sebuah keputusan yang akan diambil hendaknya dilakukan investigasi dan analisis tentang sejauh mana efisiensi terhadap biaya yang ditetapkan oleh industri dalam negeri atas produknya. Hal ini tentu akan terkait secara keseluruhan dengan efisiensi pengelolaan produksi industri dalam negeri itu sendiri.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan dan kajian pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Sebagai negara yang turut ambil bagian dalam perdagangan multilateral, Indonesia telah meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO) dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1994 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3564. Dengan meratifikasi *Agreement Establishing WTO* berarti Indonesia serta merta juga telah meratifikasi *Antidumping Code* (1994) yang merupakan salah satu dari *Multilateral Trade Agreement*. Sebagai tindak lanjut diratifikasinya *Agreement Establishing the WTO*, Indonesia menyisipkan ketentuan dasar tentang antidumping dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, yang tercantum dalam bab IV tentang bea masuk antidumping dan bea masuk imbalan, bagian pertama mengatur tentang bea masuk antidumping, yaitu dari pasal 18 sampai dengan pasal 20. Sedangkan bagian kedua mengatur tentang bea masuk imbalan, yaitu dari pasal 21 hingga pasal 23. Ketentuan inilah yang kemudian menjadi dasar pembuatan Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan.
2. Hukum antidumping yang berlaku di Indonesia, jika dilihat dari aspek yuridis, maka sebagai sistem hukum dapat ditelaah menurut struktur, substansi dan budaya dari hukum antidumping tersebut.

a. Dari aspek struktur, lembaga pelaksana administrasi hukum antidumping terdiri dari beberapa lembaga dengan tahapan tahapan yang sangat tidak efektif dan efisien, dimana ada empat tahapan yang harus dilalui, mulai dari penyelidikan KADI, keputusan (rekomendasi) dari Menteri Perindustrian dan Perdagangan, penetapan oleh Menteri Keuangan dan pelaksanaan pemungutan oleh Direktur Jenderal Bea Cukai. Disamping panjangnya rantai birokrasi yang harus dilalui dan semua lembaga tersebut merupakan instansi pemerintah, yang penulis khawatirkan dalam mengambil keputusan tidak terlepas dari pertimbangan politik. Selain hal tersebut di atas, dasar hukum antidumping diatur dalam undang-undang kepabeanan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995, sedangkan ketentuan yang mengatur khusus tentang antidumping diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996. Berbeda dengan negara-negara lain, dimana hal tersebut diatur dalam *Act* atau *Code* yang tingkatannya sama dengan undang-undang. Karena diatur oleh peraturan pemerintah, maka ketentuan antidumping tersebut tidak mengatur substantif secara detail, tapi lebih kepada teknis prosedural. Dengan menempatkan dasar hukum antidumping pada undang-undang kepabeanan berarti dapat ditafsirkan antidumping merupakan bagian dari kepabeanan, padahal praktik dumping dan kebijakan antidumping merupakan fenomena tersendiri dalam hukum perdagangan internasional.

b. Dari aspek substansi, peraturan hukum antidumping menentukan kriteria, kapan terjadinya praktik dumping, yaitu adanya barang sejenis yang diekspor ke suatu negara, harga ekspor dibawah harga normal dan menimbulkan kerugian terhadap industri dalam negeri. Dari ketentuan tersebut dumping sebagai penjualan dibawah harga normal, padahal disamping itu dumping juga dapat dilihat sebagai diskriminasi harga transnasional. Batasan kerugian yang diatur oleh undang-undang antidumping sangat luas, tidak hanya sebatas kerugian material yang nyata, tetapi

juga kerugian yang akan terjadi, sehingga pengertian kerugian tersebut jadi bias dan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk melindungi usahanya.

c. Dari aspek budaya hukum, baik ditinjau dari komunitas dunia usaha, administrator dan masyarakat, secara umum dapat dikatakan bahwa ketiga komponen tersebut belum siap menghadapi hukum dagang internasional, khususnya hukum antidumping, hal ini dikarenakan perangkat hukum antidumping belum tersosialisasi dengan baik kemasyarakat, terutama dikalangan dunia usaha. Pengusaha nasional belum banyak mengenal tentang perangkat hukum antidumping serta manfaatnya bagi perlindungan usaha mereka, karena ketidaktahuan itu, banyak diantara mereka yang tidak tahu, apa yang harus dilakukan jika produk yang mereka ekspor dikenakan bea masuk antidumping di negara tujuan. Disamping itu, semenjak berdirinya tahun 1996, hanya 24 permohonan (petisi) yang masuk ke KADI dari industri dalam negeri terhadap praktik dumping yang dilakukan oleh produsen dari negara eksportir. Jadi rata-rata 4 (empat) pengaduan yang masuk hingga akhir tahun 2002. Dari segi administrator hukum dumping, yang merupakan bagian dari birokrasi, selanjutnya budaya (etos kerja) dari administrator tersebut identik dengan budaya yang hidup, tumbuh dan berkembang dalam kehidupan birokrasi itu sendiri.

3. Ditinjau dari aspek ekonomis maka kajian meliputi dari konsep pemikiran utilitis, efisiensi, dan *equality* atas kebijakan antidumping tersebut.

a. Dari konsep pemikiran utilitis, dumping dapat meningkatkan kesejahteraan umum negara importir, hal mana masyarakat selaku konsumen dapat membeli barang tersebut dengan harga murah, namun hal ini dapat menimbulkan kerugian bagi industri dalam negeri. Dan untuk jangka panjang dapat merugikan masyarakat karena menimbulkan

persaingan, ketika pesaingnya mati maka akan terjadi monopoli pasar dan harga dapat ditentukan sesuai kemauan produsen yang melakukan praktik dumping.

Disamping itu, berdasarkan kajian di atas, tidak setiap praktik dumping menimbulkan pemangsaan (*predation*) untuk tujuan monopoli dan juga tidak setiap praktik dumping dapat menimbulkan kerugian.

- b. Efisiensi dapat ditinjau dari sisi produsen dari negara pengeksport dan dari produsen barang sejenis di dalam negeri negara importir. Jika ditinjau dari produsen negara pengeksport yang melakukan praktik dumping akan dapat menimbulkan inefisiensi, karena pelanggaran dan kelalaian yang dilakukan akan dikenakan bea masuk antidumping atau sanksi lainnya yang dapat menimbulkan beban biaya baru terhadap barang produksi yang seharusnya tidak perlu terjadi, yang akhirnya akan tetap ditanggung oleh masyarakat konsumen. Selanjutnya, dalam jangka panjang pengenaan sanksi atas praktik dumping akan menyulitkan produsen untuk melakukan ekspansi ke pasar importir, apalagi jika bea masuk antidumping sangat tinggi. Selanjutnya, jika ditinjau dari sisi produsen barang sejenis di dalam negeri negara importir, apapun alasannya, masyarakat membutuhkan harga murah, terutama masyarakat yang mempunyai daya beli rendah, maka kata kunci dalam hal ini adalah efisiensi bagi industri dalam negeri. Disinilah peran analisis ekonomi dari hukum dalam menghitung aspek biaya yang akan menentukan harga, terutama dalam melakukan produksi. Agar supaya bisnis memadai, maka efisiensi dianggap sebagai norma dalam pelaksanaan usaha tersebut.

- c. Menurut ajaran *equality*, hak yang paling mendasar adalah hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama, baik kebijakan untuk melindungi kepentingan pengusaha selaku produsen maupun masyarakat selaku konsumen. Selanjutnya dalam kerangka perdagangan global, seolah-olah akses pasar yang lebih besar untuk negara-negara

berkembang akan menguntungkan negara-negara ini, tetapi kenyataannya justru mereka lebih banyak mengalami kerugian. Dengan kata lain, perdagangan bebas di era globalisasi adalah bentuk kolonialisme baru.

4. Pemerintah selaku pengambil kebijakan dan regulator khususnya dalam bidang hukum antidumping untuk tujuan melindungi industri dalam negeri dari pengaruh perdagangan tidak sehat yang dilakukan oleh produsen dari negara eksportir dan mempertahankan akses pasar bagi produk ekspor industri dalam negeri ke pasar internasional. Kebijakan tersebut akan berdampak terhadap kepentingan masyarakat selaku konsumen, terutama pengenaan bea masuk antidumping terhadap produk impor sehingga dapat menaikkan harga barang dalam negeri yang harus dibayar oleh masyarakat selaku konsumen.

B. SARAN-SARAN

1. Secara struktural sebaiknya KADI adalah sebagai lembaga independen, tetapi jika harus berada di bawah koordinasi instansi pemerintah, maka KADI adalah sebuah lembaga interdepartemen (seperti tim tarif) yang bertanggung jawab dan melaporkan hasil temuannya kepada Menteri Keuangan. Hal ini untuk efisiensi dan efektivitas kerja, mengingat Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebagai pelaksana bagi keputusan antidumping yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan juga berada di bawah naungan Departemen Keuangan.
2. Mengingat hukum antidumping secara internasional mempunyai karakteristik tersendiri dan merupakan suatu perjanjian (*Agreement on Implementation of Article VI* yang disingkat dengan *Antidumping Code 1994*), tersendiri dari *Agreement Establishing the WTO* yang diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, maka hendaknya ketentuan antidumping diatur dengan undang-undang tersendiri dengan memperhatikan substansi yang termuat dalam *Antidumping Code (1994)* serta tetap menyesuaikan dengan kondisi dan kepentingan bangsa secara menyeluruh.

3. Perlu ditingkatkannya sosialisasi hukum antidumping kepada para pengusaha selaku produsen dalam negeri, baik secara kuantitas maupun kualitas untuk melindungi usaha mereka agar terhindar dari kerugian yang tidak perlu. Selanjutnya, juga perlu ditingkatkan kualitas sumber daya manusia bagi para administrator (anggota KADI) selaku penyelenggara administrasi hukum antidumping.
4. Untuk kepentingan yang lebih luas, ketentuan hukum antidumping harus dapat memberikan batasan yang jelas dan rinci, kapan suatu praktik dumping dapat dikenakan bea masuk antidumping dan sejauhmana praktik dumping dapat ditolerir untuk kemanfaatan bagi masyarakat selaku konsumen.
5. Terhadap industri dalam negeri yang melaporkan atas produk dumping yang dilakukan produsen dari negara eksportir, hendaknya terhadap industri dalam negeri tersebut dilakukan investigasi dan analisis, apakah perusahaan tersebut telah memproduksi dan berusaha secara efisien, karena hal ini berpengaruh terhadap harga barang produksi tersebut. Masyarakat Indonesia yang masih banyak berada di bawah garis kemiskinan dengan daya beli yang rendah membutuhkan harga barang murah.
6. Pemerintah selaku pengambil kebijakan dan regulator, khususnya dalam bidang hukum antidumping harus melihat dua kepentingan, yaitu disamping untuk melindungi pengusaha/industri dalam negeri juga harus memperhatikan kepentingan dan kemampuan masyarakat selaku konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-buku

- Achmad Ali. 2002. *Keterpurukan Hukum Indonesia (Penyebab Solusinya)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 2002. *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: PT. Toko B dan
Gunung Agung Tbk.
- A.F. Elly Erawati dan J.S. Badudu. 1996. *Kamus Hukum Ekonomi
Inggris - Indonesia*. Jakarta: Proyek ELIPS.
- Algra, NE. 1983. *Mula Hukum*. Bandung: Bina Cipta.
- A. Setiadi. 2001. *Antidumping Dalam Perspektif Hukum Indonesia*.
Jakarta: S&R Legal Co.
- Bhala, Raj. 2001. *International Trade Law; Theory and Practice 2nd
Washington D.C.: Lexis Publishing*.
- Black, Henry Campbell. 1991. *Black's Law Dictionary, 6th Ed.*
Group.
- Chand, Hari. 1994. *Modern Jurisprudence*. Kuala Lumpur: Inter-
tional Law Book Services.
- Friedman, Lawrence M. 1998. *American Law an Introduction*.
York - London: WW. Norton & Company.
- Hartono, CFG Sunaryati. 1982. *Hukum Ekonomi Pembangunan
Indonesia*. Bandung: Bina Cipta.
- Harris J.W. 1980. *Legal Philosophies*. London: Butterworths.

Jacobson, John H., dan Edwin A. Vermulat. 1992 (January). "The Uruguay Round Agreement on Antidumping and its Likely Impact on European Community and United States" Antidumping Law and Practices. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Juwana, Hikmahanto. 2002. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan Hukum Internasional*. Jakarta: Lentera Hati.

_____. 2001. *Hukum Internasional Dalam Konflik Kepentingan Ekonomi Negara Berkembang dan Negara Maju*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok, 10 Nopember.

_____. 2002. *Hukum Perdagangan Internasional*. Himpunan Materi Kuliah (Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,).

Marceau, Gabrielle. 1994. *Antidumping and Antitrust Issues in Free Trade Areas*. Oxford: Clarendon Press.

Moh. Mahfud MD. 1993. *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Disertasi). Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.

Mohar Mas'od. 1994. *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Muhammad Hatta. 1953. *Dasar Politik Luar Negeri Republik Indonesia*. Jakarta: Tintamas.

Posner, Richard A. 1997. *Economic Analysis of Law*, 5th Ed. New York: A Division of Aspen Publisher Inc & A Wolters Kluwer Co.

Purba, Victor. 2002. *Kontrak Jual Beli Barang Internasional (Konvensi Vienna 1980)*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Rajagukguk, Erman. 1999. *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi, pada Era Globalisasi, Implementasi bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 1997, Cetakan ke 2.

Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

Steele, Keith. 1996. *Antidumping Under The WTO: A Comparative Review*. London: Kluwer Law International - The Hague - Boston and International Bar Association.

Suherman, Ade Maman. 2002. *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Tim Bepeka. 1998. *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan.

Verwey, Wil. D. 1980. *The Establishment of Law a New International Economic Order and Realization of The Right to Development and Welfare*. A Legal Survey: Geneva.

Waller, Spancer Weber. 1994. *Antitrust Law Library: International Trade and US Antitrust Law*. Clerk Boardman Callaghan.

Winardi. 1996. *Istilah Ekonomi*. Bandung: Mandar Maju.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization.

Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 (Antidumping Code 1994).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 216/MPP/Kep/7/2001 tentang Perubahan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 261/MPP/Kep/6/1996 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pengajuan Penyelidikan Atas Barang Dumping dan Barang Mengandung Subsidi.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 427/MPP/Kep/10/200 tentang Komite Antidumping Indonesia.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 428/MPP/Kep/10/2000 tentang Pengangkatan Anggota Komite Antidumping Indonesia.

3. Media Massa

Kompas, 21 Juni 2002.

Kompas, 14 Oktober 2002.

Kompas, 15 Oktober 2002.

Kompas, 26 Oktober 2002.

Kompas, 4 November 2002

Media Indonesia, 7 Mei 2002

Hukum dan Pembangunan, Vol. 2 tahun 1994.

Hukum dan Pembangunan, Vol. 3 tahun 1995.